2.

Resolução de Conflitos e Relações Internacionais: quadro analítico para o estudo do processo de paz da Irlanda do Norte

O capítulo busca apresentar o modelo teórico que será aplicado no estudo do processo de paz da Irlanda do Norte. Em primeiro lugar, será feita uma análise dos pontos de confluência entre Resolução de Conflitos (RC) e as Relações Internacionais (RI). Posteriormente, será feita uma breve análise das contribuições da RC e suas vertentes – gerenciamento, resolução e transformação – para a compreensão da gestão dos conflitos. Em seguida apresentaremos uma revisão das diferentes abordagens no estudo do processo de paz da Irlanda do Norte que se subdividem de acordo com o nível social que é focado: "de cima para baixo", nas elites; e, "de baixo para cima", na sociedade civil. Nesta seção será explanada a escolha metodológica pela mediação com base na análise da negociação entre os líderes políticos como ponto de partida para analisar o processo de paz norte-irlandês. Na última seção, discutiremos os parâmetros do modelo de mediação internacional para o gerenciamento do conflito que será aplicado ao estudo de caso da Irlanda do Norte.

2.1.

A Resolução de Conflitos e as Relações Internacionais

As duas guerras mundiais impulsionaram a criação das RI enquanto disciplina preocupada com a paz e guerra entre as nações e também inspiraram o surgimento dos primeiros trabalhos de RC que se concentravam em analisar a eclosão e o crescimento de conflitos. (Miall *et al*, 1999; Kriesberg, 1997). O desenvolvimento do campo de estudos de RC começou na década de 50 e 60 durante a Guerra Fria quando pesquisadores começaram a estudar o conflito como um fenômeno geral que permeia as relações sociais, sejam elas internacionais ou domésticas. Já na década de 70 a RC trazia categorizações específicas para os conflitos intra-estatais, numa tipologia que abrange nomenclaturas como

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

intractable conflicts (conflitos intratáveis), *deep-rooted conflicts* (conflitos profundamente arraigados) e *protracted social conflicts* (conflitos sociais prolongados) (Azar, 1990; Crocker, Hampson, Aall, 2005; Miall *et al*, 1999; Richmond, 2001:322).

Para Ramsbotham, os analistas de RI que popularizam no pós-Guerra Fria termos como conflitos étnicos, novas guerras, conflitos pós-coloniais e conflitos intra-estatais passaram ao largo das contribuições de RC que consideravam o conflito em sua forma mais geral[1]. Ramsbotham aponta duas tendências na literatura de RI tradicional, em primeiro lugar havia o entendimento do conflito por meio de uma separação entre uma dinâmica interna (guerras civis, insurgências, revoltas, revoluções, protestos e conflitos de baixa intensidade) e externa (crises, intervenções, guerras inter-estatais e delimitações fronteiriças). Em segundo lugar, havia o foco em conflitos com violência ostensiva em detrimento de situações de violência latente (Ramsbotham, 2005:112).

Apesar das várias nomenclaturas acerca do conflito em RC, as classificações remetem a entendimentos similares sobre o mesmo tipo de conflito. Cabe aqui estabelecer uma ressalva acerca destas classificações, segundo Croker *et al.*, o emprego do termo "intratável" embora suscite a noção de impossibilidade de resolução, quer dizer persistência, teimosia e dificuldade de tratamento. Configuram-se conflitos de longa duração em que há feridas psicológicas em ambas as partes, além de um senso de vitimização e sofrimento profundos (Crocker e*t al*, 2004:7).

A RC cresceu e se firmou no contexto do pós-Guerra Fria. Como exposto anteriormente, o fim do conflito bipolar permitiu que os conflitos intra-estatais que envolviam a fragmentação e a dissolução de estruturas do Estado assumissem o centro do palco. Nesse ponto, as RI que possuíam seu próprio aparato para lidar e analisar os conflitos oriundo da segurança internacional e dos estudos estratégicos se voltam para as contribuições de RC. O conhecimento que as RI possuíam acerca do conflito era derivado do contexto europeu e da Guerra Fria e concentrava-se em prever soluções para o problema da guerra inter-estatal. Este ponto foi, para Kriesberg, um dos principais fatores de aproximação das RI às proposições da RC. O resultado positivo da aplicação das técnicas de RC em

[1] Em RI alguns aspectos dos conflitos do pós-Guerra Fria já tinham sido antecipados por autores como Ted Gurr e Horowitz que trataram de conflitos étnicos (v. Gurr & Harff, 1994).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

lugares como Oriente Médio, África do Sul e Irlanda do Norte contribuiu para esta convergência (Miall *et al*, 1999; Kriesberg, 1997; Holsti, 1996; Ramsbotham, 2005:125).

Kriesberg nota que a RC e as RI são ao mesmo tempo convergentes e complementares. Isso decorre não só da constatação de que a natureza da política global e dos conflitos está em mutação, mas também porque a comunidade acadêmica de ambas as áreas têm buscado construir pontes entre os campos de estudo. Dentre os pontos de diálogo, Kriesberg destaca a idéia da RC de que as partes adversárias podem alcançar resultados ganha/ganha e, dessa forma, cooperarem. Além disso, ressalta que as práticas e idéias inovadoras nas RI acabaram por contribuir com desenvolvimentos dentro da RC como a análise da mediação de conflitos internacionais que ampliou o conceito do papel e das atividades do mediador e o estudo de instituições internacionais conduzido pelas RI que auxilia as RC a pensarem sobre a sustentabilidade dos acordos quando se trata de arranjos institucionais que englobam temas diversos como armamentos, direitos humanos e meio ambiente. Em relação à complementariedade dos dois campos, esta ocorre principalmente em virtude da aplicação de métodos informais de resolução de conflitos que atuam em conjunto com iniciativas governamentais e diplomáticas de negociação (Kriesberg, 1997:66-7).

A colaboração entre RI e RC, embora profícua, propiciou o surgimento de diversas críticas especialmente em virtude de expectativas ilusórias sobre a possibilidade de rápido sucesso em promover a paz. As críticas foram estimuladas por alguns fatores como a dificuldade que os interventores encontraram em zonas de guerra como na Bósnia e Somália. Nestes casos ficou demonstrada a complexidade dos conflitos intra-estatais que inspiraram o surgimento de reflexões como o conceito de "novas guerras" de Kaldor, explicitado anteriormente. Outros fatores foram o colapso dos acordos de Oslo entre Israel e Palestina e os ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA. Tais episódios trouxeram, de acordo com Woodhouse, três críticas principais. Primeiro, o emprego das técnicas de RC teria o efeito reverso de perpetuar o conflito em vez de promover a paz. Segundo, a RC seria uma abordagem inadequada para lidar com a natureza multifacetada dos conflitos em meio à globalização. Por fim, a RC é contestada em sua aplicação universal dada a sua base na cultura ocidental (Woodhouse, 1999:9; Miall *et. al.*, 2006:5-8).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

A resposta a estas críticas veio na reafirmação da RC como um instrumento relevante para se lidar com conflitos que implicam a quebra e/ou falência das estruturas de soberania e governança (Miall *et. al.*, 2006:7). Ademais, as ponderações feitas tiveram o efeito de impulsionar transformações dentro do próprio campo de estudo, visto que a maior visibilidade evidenciou a existência de imprecisões conceituais e poucos esforços de diálogo e sistematização entre as diferentes abordagens de RC. Por outro lado, também impulsionou o desenvolvimento de perspectivas de cunho crítico, principalmente dentro da transformação de conflitos que será explicitada mais adiante.

A RC se constitui como um campo multidisciplinar[2] que possui pontos de contato com disciplinas tradicionais como: Psicologia, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Filosofia, Religião e Relações Internacionais; e, ciências aplicadas como Estudos para a paz, Psicologia Social e Direito. Estudiosos destas diversas disciplinas atentaram para o valor de se estudar o conflito como um fenômeno mais geral dotado de propriedades semelhantes independente de seu âmbito de ocorrência (Miall *et al.*, 2006:3; Fast, 2002).

No tocante à imprecisão terminológica, há divergências entre os autores quanto ao termo a ser empregado para designar o próprio campo de estudos como um todo. As designações variam entre gerenciamento de conflitos (*conflict management*), resolução de conflitos (*conflict resolution*), regulamentação de conflitos (*conflict regulation*) e transformação de conflitos (*conflict transformation*) (Reimann, 2001; Fast, 2002; Miall, 2001; Miall *et. al.*, 1999; Lederach, 2003; Fetherston, 2000; Richmond, 2001; Kriesberg, 1997)[3]. Na maior parte da literatura, os termos são usados sem uma preocupação maior com suas definições e de forma intercambiável. No presente trabalho, emprega-se o termo

[2] Tal enumeração, que não se pretende exaustiva, ilustra a diversidade dentro da RC. Para alguns autores, a interdisciplinariedade é fonte de riqueza analítica, visto que permite intercâmbio de conceitos, técnicas e lições. Para outros, porém, é motivo de certo "caos terminológico", o que implica ausência de consenso entre praticantes e teóricos, além da variação de significados para os mesmos termos. Destarte, as fronteiras do campo são permeáveis e porosas, sem um delineamento claro das teorias e práticas que o integram. De acordo com Fast, o termo "resolução de conflitos" se tornou um modismo acadêmico, "what is done in the name of conflict resolution it is often not it". (Fast, 2002:540). Para Kriesberg, a RC deve ser vista como uma abordagem geral e não como uma disciplina delimitada. (Kriesberg, 1997:51).

[3] Há ainda os termos "resolução de disputas" (*dispute resolution*) e "resolução alternativa de disputas" (*alternative dispute resolution* – ADR) que estão ligados em sua maioria à tradição jurídica e legal mais ampla que inclui conciliação, negociação, mediação e arbitragem e que conta com suas próprias teorias, pesquisas e práticas. (v. Fox, 2006:227).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

"resolução de conflitos" é o termo engloba dentro de uma abordagem guarda-chuva os demais.

Em relação ao modelo de conflito, adota-se no presente trabalho é o modelo de Galtung pelo qual um conflito pode ser visto como um triângulo cujos vértices representam (A) atitude, que contém a percepção das partes do conflito e de si mesmas; (B) comportamento, que pode incluir cooperação ou coerção, gestos de conciliação ou hostilidade; e, (C) contradição, que se refere a situação estrutural do conflito que abarca a incompatibilidade real ou a forma como esta é percebida pelas partes.

Miall *et. al.* relacionam o modelo de conflito de Galtung com as distinções entre violência direta, estrutural e cultural. O fim da violência direta ocorreria pela mudança no comportamento, a violência estrutural, pela remoção das contradições estruturais e a cultural, pela mudança de atitudes. Estas respostas, por sua vez, ligam-se as estratégias mais amplas de manutenção da paz (*peacekeeping*), construção da paz (*peacebuilding*) e a promoção da paz (*peacemaking*) (Miall *et al*, 2006:10-1). Em um conflito, todos os três elementos estão presentes em um processo dinâmico de influências mútuas. Analistas que enfatizam os aspectos subjetivos das atitudes possuem uma visão emocional e cultural do conflito que pode ser ligada aos métodos de resolução de conflitos. Os que enfatizam os aspectos objetivos de como conter as hostilidades entre as partes e a competição material por recursos são dotados de uma visão mais instrumental das fontes do conflito e são associados às técnicas de gerenciamento de conflitos. Por fim, os constrangimentos que compõe a estrutura do conflito são abordados pela transformação de conflitos. (Miall et. al., 2006:8,54; Reimann, 2001; Miall, 2001).

2.1.1.
Gerenciamento de conflitos (*conflict management*)

O gerenciamento de conflitos refere-se às atividades orientadas para atingir soluções sustentáveis ganha-ganha e/ou colocar fim ao emprego da violência direta sem necessariamente tratar das causas subjacentes ao conflito. O conflito é definido como um problema que afeta a ordem política e o *status quo* em virtude de interesses incompatíveis e/ou competição por recursos escassos, especialmente território. Considera que a propensão à violência surge das

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

instituições existentes e de relações históricas, assim como da distribuição desigual de poder (Reimann, 2001; Miall, 2001:3; Fetherston, 2000:2-3). Por esta perspectiva, os conflitos não poderiam ser solucionados, apenas gerenciados e contidos. O gerenciamento de conflitos é, segundo Miall, a arte da intervenção apropriada para garantir acordos políticos e a criação de instituições. Geralmente é conduzido por atores que dispõe de poder e recursos capazes de pressionar as partes em conflito e induzir a formação de um acordo. (Miall, 2001, Richmond, 2001; Bercovitch, 2005).

Na definição de Bloomfield & Reilly:

> Conflict management is the positive and constructive handling of difference and divergence. Rather than advocating methods for removing conflict [it] addresses the more realistic question of managing conflict: how to deal with it in a constructive way, how to bring opposing sides together in a cooperative process, how to design a practical, achievable, cooperative system for the constructive management of difference (Bloomfield & Reilly, 1998:18).

O gerenciamento de conflitos é associado à primeira geração da teoria e prática de RC. Estas gerações podem ser vistas como categorias temporais e intelectuais. Não há, entretanto, consenso acerca da divisão em gerações. Richmond estabelece uma divisão trinária que é adotada no presente trabalho. Por sua vez, Miall *et al.*, assim como Kriesberg, propõe a divisão entre cinco gerações: precursores (1914 -1945), fundadores (1945-1965), consolidadores (1965-1985) e reconstrutores (a partir de 1985) que se subdividiria em duas gerações distintas no período de adaptação do campo de estudo ao pós-Guerra Fria (Richmond, 2001:317; Miall *et. al.*, 2006:33, Kriesberg, 1997).

A primeira geração da RC possui um foco estatal que prioriza a política de poder. Na busca por manter a ordem e a segurança, esta abordagem exclui atores e questões que não são estatais e concentra-se em terminar o conflito por meio de abordagens que se centram no gerenciamento estratégico e nas diferenças de poder (posição do mediador, assimetrias entre as partes, recompensas, dentre outros). Esta concepção coaduna-se com a vertente realista de RI e defende que a solução deveria ater-se à formação de um consenso, na utilização da diplomacia coercitiva ou de métodos militares. A base desta abordagem encontra-se nas normas e cultura da diplomacia ocidental, além da imagem da interação entre

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

representantes soberanos que buscam a manutenção da ordem e a persecução dos interesses nacionais dos estados (Richmond, 2001:319).

O objetivo maior dos modelos de apaziguamento de conflitos é alcançar soluções através de negociações de paz que ofereçam uma nova maneira de enquadrar as questões que geram o conflito oferecendo resultados de soma positiva (ganha-ganha). Deste modo, um ganho para uma parte não necessariamente se traduz em uma perda para a outra. As estratégias de negociação são delineadas a partir da escolha racional e da teoria dos jogos que buscam identificar pontos ótimos da negociação que representem a satisfação mútua dos interesses divergentes dos atores. Os atores são representados pelos líderes políticos, militares, religiosos e tomadores de decisão localizados no nível *Track I* (Reimann, 2001:8, Miall, 2001:4, Richmond, 2001:319).

Nesta perspectiva, o conflito é considerado um problema de barganha entre atores egoísticos. Para que se alcance a resolução, é fundamental que as partes esclareçam suas condições contextuais no que tange às posições e os interesses. As posições refletem pontos do curto prazo e mais superficiais, enquanto que os interesses dizem respeito a pontos mais essenciais, de longo prazo. Nas conversações, as posições são geralmente tomadas como não-negociáveis, porém, existe a possibilidade que os interesses de cada parte possam ser acomodados (Reimann, 2001:9).

A pesquisa nessa área concentra-se na intervenção de terceiras partes, suas características e estratégias que possam auxiliar no enquadramento do conflito como um jogo de soma positiva e, assim, proporcionar a assinatura de um acordo político. Exemplos de pesquisadores nessa linha de pesquisa estão os trabalhos de Bercovitch (1996, 1997, 2001, 2000, 2002, 2005), Zartman (2001) e Fisher & Ury (2005).

As estratégias utilizadas pelas terceiras partes variam de ações oficiais não-coercitivas como bons ofícios, facilitação, mediação, negociação a medidas mais coercitivas como mediação pela força, sanções e arbitragem. As atividades implicam na capacidade das terceiras partes em trazer os disputantes para a mesa de negociação, elaborar uma estratégia para permitir a comunicação entre elas, além de oferecer incentivos e garantias (Reimann, 2001; Richmond, 2001).

Enquanto os processos coercitivos geralmente implicam um envolvimento de curto prazo de terceiros interessados, as estratégias não-coercitivas são parte de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

comprometimentos no longo prazo. O prazo no envolvimento de terceiros geralmente depende das qualidades e recursos dos interventores, da natureza da disputa, do ambiente do conflito e da necessidade ou urgência em promover o acordo. Logo, o sucesso no longo prazo depende na maioria das vezes da presença de garantias externas (Reimann, 2001:8; Richmond, 2001; Hampson,1996).

O fim do conflito geralmente é promovido por meio de um cessar-fogo ou pausa nas hostilidades que conduzirão a um acordo de paz. O gerenciamento de conflitos opera de acordo com conceitos limitados de paz e sucesso. O sucesso seria o alcance de uma solução ganha-ganha evidenciada em ações como, por exemplo, um cessar fogo ou um acordo de paz. A paz, por sua vez, é vista em termos negativos, ou seja, ausência de violência sem um conjunto de medidas programado para o longo prazo que visem atingir paz positiva ou justiça social.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.1.2.
Resolução de conflitos (*conflict resolution*)

A resolução de conflitos refere-se aos processos que buscam tratar das causas subjacentes, culturais e estruturais, da violência. A violência estrutural define o âmbito político, social e econômico de uma situação de conflito e perpetua as diferenças de poder, dominação e dependência. A violência cultural, por sua vez, refere-se à legitimização da violência direta. Exemplos de acadêmicos que trabalham nessa linha são John Burton, Edward Azar (1990), Fisher & Keashley (1991) e Louis Kriesberg (1997).

A resolução de conflitos busca utilizar a teoria dos jogos para sair de situações de soma-zero e conseguir uma solução mutuamente aceita entre as partes tal qual a abordagem de gerenciamento de conflitos. E, embora a resolução de conflitos estabeleça que o conflito é parte inerente da existência humana, esta sugere uma causa diferente do realismo para a violência no sistema internacional. Destarte, o "conflito social prolongado" (*protracted social conflict*) é resultado de necessidades humanas não satisfeitas, para além de interesses divergentes. A origem do conflito estaria nas necessidades mais fundamentais das partes. Seria possível transcender o conflito se as partes forem auxiliadas a explorar, analisar, questionar e reconsiderar suas posições e interesses (Fetherston, 2000:2; Azar, 1990; Cavanaugh, 2000).

Esta interpretação dos conflitos foi bastante influenciada pelo trabalho de John Burton e sua teoria das necessidades humanas. Tal teoria afirma que existe um impulso universal para satisfazer necessidades básicas e ontológicas como segurança, identidade, reconhecimento, alimentação, abrigo, participação, justiça distributiva e desenvolvimento. De acordo com Azar, estas necessidades pertenceriam a três grupos: aceitação, que seria o reconhecimento da identidade definida em termos do compartilhamento de valores e herança cultural; acesso, relacionada a participação efetiva no âmbito político; e, segurança, que engloba a segurança física, nutrição e moradia. Os processos de socialização, se não forem compatíveis com o alcance destas necessidades, geram frustração e comportamentos anti-sociais e beligerantes. Importantes fatores que fomentam a privação das necessidades são políticas desenvolvidas pelo próprio estado e a influência do internacional (Azar, 1990:8-9).

Embora Burton não estabeleça como as necessidades possam ser satisfeitas, sua teoria impulsiona uma análise mais aprofundada da situação de conflito a fim de esclarecer as necessidades e as relações que se formam entre as partes. O conflito violento possui um prisma objetivo e outro, subjetivo. A análise dos aspectos subjetivos é derivada da psicologia e revela que o enfoque psicológico tem o potencial de exacerbar o conflito. Logo, o conflito é entendido como uma situação em que as partes possuem a percepção de que seus objetivos são incompatíveis. O conflito deve ser trabalhado em dois níveis: o psicológico, a fim de superar obstáculos e promover a comunicação e, ontológico, para chegar até suas causas mais profundas (Fetherston, 2000:3).

Dentro do pensamento de Burton, os métodos derivados da concepção realista não funcionam, visto que se baseiam em premissas distintas acerca das causas do conflito e da natureza humana. O realismo postula que os indivíduos que vivem dentro das fronteiras dos estados podem ter sua natureza agressiva contida e controlada pela existência de um aparato legal. Neste contexto, do ponto de vista da resolução de conflitos, a contenção de disputas por meio das estratégias de gerenciamento de conflitos não funciona, visto que as necessidades humanas são ignoradas. De acordo com Fetherston, há uma divergência pela qual os adeptos das idéias de Burton vão preferir uma interpretação mais psicológica e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

subjetiva do conflito, ao passo que outros como Fisher & Keashley[4] vão tentar integrar os lados subjetivo e objetivo como complementares (Fisher & Keashly, 1991; Fetherston, 2000:3).

Logo, as estratégias de resolução de conflitos vão além da mera busca por um acordo e da manipulação eficaz de interesses negociáveis. Os interesses, base das divergências para o realismo, são geralmente divisíveis, negociáveis ou finitos. As necessidades apresentam-se, porém, como aspectos não negociáveis, mas que podem ser trabalhadas em torno de um entendimento comum. As necessidades são ontológicas, por isso não são negociáveis e também não são finitas, ou seja, a lógica "quanto mais segurança para um, menos para outro" dá lugar para "quanto mais segurança para um, mais para outro" (Featherston, 2000:4).

Como conseqüência do aprofundamento da análise do conflito e a da abertura do leque de estratégias, faz-se mister que um maior número de atores esteja envolvido no processo da resolução do conflito. Tais atores são oriundos de grupos da sociedade civil, de instituições acadêmicas e de diversos tipos de grupos de mediação civil e de diplomacia cidadã, incluindo grupos de ONGs locais e internacionais de resolução de conflitos. O método mais importante empregado por estas terceiras partes é o de resolução de problemas (*problem solving process*). O objetivo da intervenção destes terceiros é o trabalho de perto com as partes para o auxílio do surgimento de um novo pensamento e relacionamento por meio de soluções criativas que as partes ignoram em virtude de seu comprometimento com posições estanques. Ademais, busca-se analisar também as estruturas e condições pelas quais as necessidades das partes são frustradas (Miall, 2001:3; Fetherston, 2000:6).

O ponto chave deste procedimento é o distanciamento e a adoção de uma atitude neutra para com o conflito a fim de permitir que surjam novas formas de se encarar a questão. Para tanto, os terceiros atuam facilitando a comunicação entre as partes em um ambiente academicamente neutro que favoreça uma visão destituída de hierarquia, competição ou coerção. Segundo Burton, "in order to

[4] Estes autores vão se inspirar na psicologia organizacional que coloca que diferentes tipos de intervenção de terceiros são mais eficientes em diferentes pontos do conflito. Assim, há momentos em que os interesses são mais importantes e outros, a comunicação e a percepção. Os aspectos subjetivos se aprofundam à medida que o conflito aumenta. Fisher e Keashley propõem a adoção de uma estratégia complementar ao gerenciamento de conflito para lidar com estas diferenciações (v. Fisher & Keashley, 1991:235).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

reveal the nature of conflict and the source of particular conflicts, the approach must be analytical. It must include nor only clarifications of terms and concepts, but also a questioning of assumptions." (Burton *apud* Azar, 1990). Os terceiros não buscam trazer soluções para as partes, mas criar e manter um ambiente em que os lados possam analisar sua situação e elaborar suas próprias soluções.

Burton e Azar como estratégias para a resolução de conflitos propõem o emprego de métodos não oficiais ou coercitivos como facilitação, consultas na forma de comunicação controlada, workshops de resolução de problemas e mesas redondas que pertencem ao Track II (Reimann, 2001:10, Miall, 2001:4; Azar, 1990). Excetuando-se os workshops que geram um envolvimento em médio prazo, a maioria das estratégias de resolução de conflitos é de curto prazo. A perspectiva de sucesso que a resolução de conflitos busca promover é a instauração de uma noção de bem comum e compartilhamento de necessidades por meio do aumento da cooperação e melhora na comunicação. Ademais, um caso bem-sucedido de resolução de conflitos também requer a satisfação mínima das necessidades das partes.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.1.3.
Transformação de conflitos (*conflict transformation*)

A transformação de conflitos está associada a resultados e processos voltados para o longo prazo que se relacionam com os esforços de construção da paz (*peacebuilding*) com vistas a superar a condição de violência estrutural. Os estudiosos mais importantes dessa área são Lederach (1997, 2003), Curle e alguns do ramo de pesquisa para a paz como Galtung (1990).

Os objetivos da transformação de conflitos vão além das abordagens de gerenciamento e resolução, mas não excluem suas técnicas e idéias. Burton, por exemplo, traz a noção de que é preciso tecer uma explicação adequada do fenômeno do conflito que está sob análise que inclua a dimensão humana e que dê condições para que sejam criadas relações cooperativas entre as partes, para além do diagnóstico da situação do conflito e do que é preciso mudar para solucioná-lo. O foco de Burton está nas relações horizontais, ou seja, no diálogo e cooperação entre as partes de status equivalente em contextos controlados, como os workshops. A transformação de conflitos, por sua vez, foca nas relações verticais

que desenvolvam diálogo e cooperação entre atores de status não equivalente, por exemplo, entre líderes político de *Track I* e os líderes comunitários (*grassroots*) do *Track III* (Lederach, 2003; Richmond, 2001:328).

Esta mudança analítica em relação à resolução de conflitos ocorre, visto que, em primeiro lugar, a proposta de Burton das necessidades não satisfeitas traz implícito que o sucesso de qualquer estratégia de transformação do conflito deve envolver os atores do *Track III* no processo de construção da paz já que são os mais afetados pela violência no conflito. É a insatisfação das necessidades destes atores propicia o ressurgimento e a manutenção do conflito com manifestações de violência arraigada.

Em segundo lugar, a transformação de conflitos é um avanço em relação à lógica do mero gerenciamento. As estratégias e técnicas do *Track III* trazem a "lógica do empoderamento" realizada de baixo para cima (*bottom up*) e que visam gerar justiça social e mudança estrutural. A premissa básica é que o potencial para a construção da paz já existe enraizado na cultura tradicional da região ou comunidade. Dessa forma, as técnicas de gerenciamento do conflito não poderiam ser aplicadas homogeneamente em todas as localidades, é preciso que haja um entendimento das particularidades culturais. Trabalhar em um conflito significa compreender as formas pré-existentes de como a sociedade local lida com o conflito (Jabri, 1996:150). Reimann cita, por exemplo, o caso da Somália em que os indivíduos mais antigos do clã possuem autoridade que os permite coagir os membros que apóiam o conflito a aceitarem um acordo (Reimann, 2001:11).

As atividades conduzidas no âmbito do *Track III* podem ser situadas dentro do contexto teórico da ação não violenta proposta por ativistas como Martin Luther King e Gandhi. Embora esta perspectiva contenha influências ideológicas e religiosas diversas, há a convergência na premissa de que o conflito pode ser expresso de forma não violenta em direção à justiça social. Assim, a não violência possui a capacidade de trazer à tona tensões e contradições presentes na sociedade. Os grupos excluídos podem utilizar-se deste tipo de mobilização – greves, passeatas, boicotes, dentre outros – para libertar-se de relações opressivas e excludentes (Reimann, 2001; Lederach, 1997).

Sob esta ótica, os conflitos violentos prolongados resultam e se perpetuam devido à existência de estruturas políticas que geram desigualdade. Para lidar com esta situação é preciso empoderar os grupos sociais oprimidos pela dinâmica do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

conflito. Dessa forma, é possível trabalhar com questões que afetam a segurança da comunidade e pressionar os atores dos *Tracks I* e *II* para que realizem um acordo de paz. Por conseguinte, a transformação do conflito, ao contrário do gerenciamento e da resolução, não enfatiza a intervenção de terceiros como um fator preponderante, mas o envolvimento do *Track III* (Lederach, 1997; Rupesinghe,1996:157).

A crítica feita é de que o *Track I* e *II* não oferecem um entendimento satisfatório da natureza do conflito e das atividades desenvolvidas para a construção da paz. As estratégias, porém, não são excludentes, é preciso pensá-las de forma complementar, sendo que devem ser conectados de forma a envolver atores em nível local, nacional e internacional (Lederach, 1997). Assim, de acordo com Reimann, apostar exclusivamente em uma estratégia mostra-se ineficaz para se lidar com a complexidade e as contradições das causas e conseqüências dos conflitos prolongados. Embora esta constatação pudesse ter levado a formação de uma abordagem que conjugasse as três estratégias, tanto prática quanto teoricamente, Reimann observa que tal síntese não ocorreu. Isso porque os praticantes concentraram-se em identificar as diferenças de suas perspectivas em relação às demais, em vez de focar nas similaridades das escolas de pensamento. Tal fato marcou o campo do gerenciamento de conflitos com um pensamento dicotômico entre o entendimento subjetivista em oposição ao objetivista dos conflitos (Reimann, 2001:12).

A complementariedade entre gerenciamento, resolução e transformação deve ser promovida a partir do reconhecimento das diferenças teóricas que permita um debate e um diálogo entre a teoria dos jogos, a teoria das necessidades humanas e a ação não violenta. A concepção da transformação de conflitos é, então, um entendimento triplo da natureza do conflito que redefine a dicotomia entre gerenciamento e resolução de conflitos.

Na transformação de conflitos, o conflito é visto como um instrumento de controle político e catalisador de mudança social e também como possível expressão da luta não violenta por justiça social. Logo, o conflito é ao mesmo tempo um agente de controle da violência e da mudança social. O conflito é encarado, então, de maneira construtiva como um agente vital catalisador de mudanças (Reinman, 2001:13).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

Indivíduos pertencentes aos grupos em conflito, da sociedade em geral e da região afetada, assim como agentes externos dotados de recursos materiais e humanos possuem papéis complementares no processo de reconstrução da paz no longo prazo. De acordo com Lederach:

> Conflict transformation must actively envision, include, respect and promote the human and cultural resources from within a given setting. This involves a new set of lenses through which we do not primarily "see" the setting and the people in it as the "problem and the outsider as the "answer". Rather, we understand the long-term goal of transformation as validating and building on people and resources within the setting. (Lederach, 1995:212 *apud* Miall, 2001:4).

A transformação de conflitos é uma abordagem de longo prazo, multi-track e dinâmica que amplia o número de atores envolvidos. Combina, portanto, as atividades dos Tracks I, II e III dentro do contínuo de, respectivamente, curto, médio e longo prazo. Observa-se a participação de militares, oficiais e líderes políticos (Track I); especialistas em resolução de conflitos e organizações não governamentais locais e internacionais que trabalham na resolução de conflitos (Track II); *grassroots*, nativos e ONGs que promovem o desenvolvimento, cooperação e assistência humanitária (Track III). Esta perspectiva inclui o *peacebuilding from below*, ou seja, a construção da paz de baixo para cima, porém, não se restringe somente a isso, já que chama a atenção para um tratamento holístico do conflito. O sucesso a ser alcançado é medido em termos desta tripla abrangência relativamente ao resultado, processo e orientação para mudanças (Reimann, 2001:13; Richmond, 2001:327). De acordo com Miall, não haveria uma teoria geral da transformação de conflitos, mas uma teoria contextual considerando cada caso em suas especificidades sociais, regionais e internacionais (Miall, 2001).

A transformação almejada nesta abordagem está no estabelecimento de um acordo entre os medos e necessidades das partes conflitantes. Dois elementos são considerados para tanto, primeiro, uma orientação para o processo enfatizando a necessidade de modificação das atitudes negativas e valores entre as partes para aumentar a cooperação e a comunicação entre elas e, segundo, uma mudança orientada para a criação de uma nova infraestrutura política para o empoderamento e reconhecimento dos grupos não privilegiados. Observa-se que a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

satisfação das necessidades não é suficiente, é preciso tratar as desigualdades estruturais visando a reconstrução social e reconciliação (Reimann, 2001:13).

Tendo em vista estes objetivos no longo prazo, nota-se que é de difícil definição um resultado de sucesso dentro da concepção de transformação de conflitos. Isso porque a paz entendida de forma positiva pressupõe que as formas de paz negativa, com suas manifestações de violência cultural e estrutural, sejam transcendidas a partir de uma transformação social mais ampla.

Prossegue-se agora ao estudo das abordagens de resolução de conflitos aplicadas ao processo de paz na Irlanda do Norte. Será feita uma relação entre gerenciamento, resolução e transformação de conflitos e a literatura sobre o caso norte-irlandês. Tal literatura será dividida em abordagens "de cima para baixo" – gerenciamento de conflitos, e "de baixo para cima" – resolução e transformação de conflitos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.2.
O estudo do processo de paz da Irlanda do Norte

O processo de paz da Irlanda do Norte que culminou com a assinatura do Acordo de Sexta Feira Santa (*Good Friday Agreement* – GFA) em 10 de abril de 1998 é o estudo de caso de resolução de conflitos que será feito no presente trabalho. O conflito na Irlanda do Norte desde a sua eclosão tem sido alvo de diversos estudos dentro de RC, sendo que o caso é citado na literatura como um caso típico de conflito interno prolongado (v. Azar, 1990; Crocker *et. al.* 1999; Miall *et. al.*, 2006; Miall, 2001). Segundo Darby & MacGinty, este caso desenvolveu um conjunto impressionante de possibilidades para o trabalho de construção da paz e para a pesquisa de RC em quaisquer de suas sub-áreas (Darby & MacGinty, 2000:62). De fato, o conflito na Irlanda do Norte pode ser considerado um dos mais analisados dentro de RC em todos os seus aspectos (Hancock, 2008:219; Atashi, 2005:144). O processo de paz foi amplamente documentado, tanto pelos mediadores que participaram das negociações para o acordo (Mitchell, 1999; de Chastelain, 1999) quanto por várias organizações da sociedade civil e acadêmicos (Darby & MacGinty, 2000; Peatling, 2004; Fitzduff, 2002; Tonge, 2005, Hennessey, 2001; Byrne, 2001; Farrington 2008; Cochrane & Dunn, 2002; Atashi, 2005).

Hancock observa que o fato do processo de paz e sua implementação, do primeiro cessar-fogo até a instauração do governo compartilhado em 2007, ter durado 13 anos é um fato notável. Apesar do longo período, os níveis de violência na comunidade permaneceram baixos, sendo que o processo de paz mostrou-se resiliente e o conflito não voltou a irromper entre as partes (Hancock, 2008:204).

A literatura analítica sobre o processo de paz na Irlanda do Norte pode ser divida em duas diretrizes gerais: aquelas que adotam uma perspectiva de "cima para baixo" (*top-down*) e de "baixo para cima" (*bottom-up*). Os conteúdos destas perspectivas serão analisados, considerando suas premissas e críticas e sua relação com as diferentes vertentes da resolução de conflitos. Será discutido qual impacto de cada perspectiva no processo de paz da Irlanda do Norte e suas limitações. Por fim, será empreendida uma análise das possibilidades de se conceber uma integração entre as duas perspectivas e será apresentado qual delas será privilegiada neste trabalho.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.2.1.
Abordagens de "cima para baixo" (*top-down*)

As análises de "cima para baixo" reúnem a maior parte da bibliografia produzida sobre o processo de paz norte-irlandês. Tais estudos concebem o processo de paz como dirigido primordialmente pelas negociações entre as elites, ou seja, os líderes políticos pertencentes ao *Track I*. A premissa básica destes modelos é de que os líderes são os atores mais motivados a criarem a paz e os principais catalisadores de mudanças de posicionamento em suas audiências (Gormley-Heenan, 2005). Estes estudos podem ser subdivididos em: abordagens focadas em líderes e nos partidos políticos, abordagem institucional e estrutural e abordagem acerca do processo de negociação (Hancock, 2008; Atashi 2005).

As abordagens focadas nas lideranças e nos partidos políticos concentram–se na caracterização dos líderes envolvidos no processo de paz como personalidades que atuam de forma a incentivar ou obstaculizar o progresso das conversações. Os indivíduos são geralmente relacionados a seus partidos políticos que estão envolvidos com as negociações ou implementação do GFA. Implicitamente, existe a premissa de que a dinâmica apresentada está diretamente relacionada a personalidades conflitantes, assim como ideologias e objetivos

divergentes. São exemplos desta abordagem os estudos conduzidos por Tonge (2005), Darby (1997), Gormley-Heenan (2005). A crítica a esta abordagem constata que, embora a personalidade dos líderes tenha sido um fator importante na condução do processo de paz, tais líderes encontravam-se também coagidos significativamente por seus eleitorados e não possuíam uma grande margem de manobra nas negociações.

As abordagens institucionais e estruturais analisam o processo de paz da Irlanda do Norte com ênfase nas instituições desenhadas pelo acordo. Assim, estes estudos analisam como a natureza do acordo e as instituições a serem implementadas podem canalizar as intenções hostis das partes e proporcionar um meio em que as diferenças sejam tratadas de forma pacífica. No caso da Irlanda do Norte, os estudos giram em torno do compartilhamento de poder previsto no GFA. Os autores mais proeminentes dentro desta abordagem tomam como base a concepção de democracia consorciada de Lijphart (1977). Podemos citar como exemplos os trabalhos de O'Leary e McGarry (2006a, 2006b, 2007), Neuheiser & Wolff (2004), Peatling (2004), Carmichael *et.al.* (2007), Schneckner (2002). O sistema consorciado foi concebido para assegurar a participação de ambas as partes nas instituições políticas e prevenir a predominância de um dos lados. A literatura, porém, apresenta conclusões bastante divergentes entre aqueles que apóiam o compartilhamento, os que sugerem revisões ao modelo proposto no acordo e aqueles que creditam às instituições tanto o sucesso quanto o fracasso do acordo. O principal ponto de crítica refere-se ao fato de que a participação política em termos identitários em uma assembléia conjunta tem o efeito de reforçar ainda mais a divisão entre os grupos. Portanto, em vez de promover a reconciliação, estas instituições reificariam as identidades e os antagonismos dos grupos.

As abordagens que focam no processo de negociação examinam de que forma as partes foram levadas a sentarem e negociarem um acordo de paz que tivesse a aprovação de todas as partes envolvidas. Geralmente, os trabalhos nessa linha implicam a divisão do processo de negociação e mediação do acordo em fases começando pelo tempo em que as conversações são iniciadas até a fase de assinatura. Mostra-se de particular importância a noção de amadurecimento do conflito (*ripeness*), ou seja, o momento em que a intervenção da terceira parte possui mais chance de sucesso em conseguir alcançar um acordo de paz entre as partes (Zartman, 2001). Ao examinar o processo de negociação duas vertentes se

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

apresentam: uma estuda a estrutura das negociações em si e a outra, o papel desempenhado pelos terceiros ao aplicar estratégias para persuadir as partes a concordarem com os pontos do acordo. Nessa abordagem estão os trabalhos de Hennessey (2001), Durkan (1999), Weiss (2003); Jacobsen (2003); Curran e Sebenius (2003); Curran, Sebenius e Watkins (2004); e, King (2000), além dos escritos dos próprios mediadores Mitchell (1999) e Chastelain (1999).

As abordagens "de cima para baixo" possuem em comum o foco no processo político em detrimento da dinâmica social mais ampla. Por conseguinte, o papel e a influência dos *grassroots*, ou seja, da sociedade civil no processo de paz são amplamente negligenciados. Geralmente, os *grassroots* aparecem apenas como o apoio popular necessário para o prosseguimento das negociações e sustentabilidade do processo de paz viabilizando a atuação dos líderes (Hermann & Gerard, 2009:31). Assim, os atores privilegiados são os pertencentes ao *Track I* (líderes políticos e/ou representantes partidários) cujas estratégias utilizadas compõem um processo de paz com o objetivo de forjar um consenso em torno de um acordo, oficial e estadocêntrico, com a previsão da reorganização da ordem interna por meio de arranjos essencialmente governamentais. A paz é vista em sua forma negativa significando a ausência de violência manifesta, sem que se analise fatores como reconciliação dos grupos, justiça social ou emancipação das condições de violência estrutural arraigadas na organizações social e nas instituições culturais. (Barash, 1991:8; Galtung, 1990:13).

Esta abordagem "de cima para baixo" encaixa-se, portanto, no gerenciamento de conflitos em que a disputa é vista como um problema de barganha entre as partes. Logo, são estudados os meios que as negociações de paz oferecem para enquadrar as questões divergentes em soluções aceitáveis para ambas as partes. O balanço desta abordagem aponta que o processo elitista de mediação foi essencial para a assinatura do acordo de paz na Irlanda do Norte em 1998 e para a abertura da via política. Porém, o consenso foi alcançado em sua maior parte devido à utilização de uma linguagem vaga, ambígua e imprecisa, especialmente em temas sensíveis como o desarmamento. Por conseguinte, afirma-se que a mediação, devido sua natureza gerencial, não resolveu as questões subjacentes ao conflito e nem promoveu a construção da confiança entre as partes. A solução apresentada no GFA limitou-se ao aspecto institucional, o que gerou impasses na cooperação entre as partes no período de implementação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.2.2.
Abordagens de "baixo para cima" (*bottom-up*)

As abordagens "de baixo para cima" examinam os esforços da sociedade civil na construção da paz. Os trabalhos nessa linha têm como base as idéias de autores como Lederach (1997, 2003) e Kelman. Embora o nível "de cima para baixo" seja muitas vezes o responsável direto por assegurar a realização das negociações dos acordos políticos, tais acordos precisam de contínuo suporte popular para que o processo de paz caminhe em direção à estabilidade.

Palco de um conflito prolongado, a Irlanda do Norte atraiu a atenção de vários artistas, políticos, acadêmicos e ativistas. De acordo com estatísticas do CRC (*Community Relations Council*), há 132 grupos comunitários registrados que trabalham na construção da paz em meio a sociedade civil.[5] Apesar da grande quantidade de grupos militantes, existe um número muito menor de estudos acerca da atuação e impacto dos mesmos, podendo-se citar os trabalhos de Cochrane e Dunn (2002), Atashi (2005), Fitzduff (2002)[6] e Cochrane (2000, 2006).

Em meio a pluralidade desta bibliografia, Hancock identifica duas vertentes principais: os estudos que visam traçar mudanças estruturais ocasionadas pela atuação de grupos da sociedade civil e aqueles que analisam transformações psicológicas, culturais e relacionais (Hancock, 2008:218). Esta divisão ilustra a divergência prática ressaltada por Fitzduff entre grupos que trabalham em causas estruturais dos conflitos com a ação concentrada em áreas como justiça, direitos e inclusão política; e, de grupos focados em causas psicológicas com ação direcionada para melhorar o relacionamento entre as comunidades tratando de temas como trauma e reconciliação (Fitzduff, 2002).

Sobre a natureza dos grupos sociais atuantes na resolução de conflitos na Irlanda do Norte, Hughes e Carmichael propõem uma tipologia: tradições culturais, que visa fomentar o respeito mútuo para com a diversidade cultural por

---

[5] Dados de 2009. Para maiores informações sobre cada um dos grupos e as atividades que conduzem ver http://www.nicrc.org.uk/services/community-relations-groups/.

[6] Fitzduff desenvolveu este trabalho juntamente com o INCORE (*International Conflict Research*) que é um centro internacional para o estudo do conflito em conjunto com a *United Nations University* e a *University of Ulster* que se tornou referência não só na pesquisa, quanto na prática da construção da paz. A *University of Ulster* mantém ainda um dos maiores banco de dados sobre o conflito na Irlanda do Norte, o CAIN (*Conflict Archive on the Internet*) (v. CAIN, INCORE).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

meio de projetos que reúnem as comunidades para atividades conjuntas; relações e desenvolvimento comunais, projetos que visam minimizar as divisões religiosas e políticas entre as duas comunidades com base na cooperação em questões sociais, econômicas e ambientais; reconciliação, projetos que buscam melhorar a solidariedade e o respeito entre os grupos; reatividade, grupos cujo propósito é oferecer um trabalho específico para ataques e/ou ameaças terroristas; eventos, realização de eventos no intuito de promover o primeiro contato entre os grupos em acontecimentos como feiras e festivais de música em que ocorrem encontros superficiais e geralmente com pouca interação entre os participantes; e, por fim, educação e desenvolvimento pessoal que engloba projetos com o objetivo de motivar a confiança em nível individual através da exploração de temas ligados ao conflito, incluindo ainda treinamento para aqueles que querem atuar como facilitadores de projetos (Hughes & Carmichael, 1998).

Um dos aspectos peculiares das relações comunitárias na Irlanda do Norte é o apoio oferecido pelo governo britânico a iniciativas desta natureza. Além do apoio financeiro, o Reino Unido coordenou e ofereceu serviços para a atuação de grupos independentes diretamente nas comunidades e para projetos voltados para o desenvolvimento. O primeiro grupo criado para desempenhar esta tarefa foi o *Community Relations Commission* que operou de 1969 a 1974. A iniciativa foi criada para promover a inclusão do grupo nacionalista católico no cenário político dominado pela maioria unionista. A comissão chegou ao fim por ter sido considerada instrumento do governo unionista e por carecer de um planejamento mais cuidadoso em suas atividades. A dissolução deste órgão deu origem ao surgimento de uma divisão voltada para as relações comunitárias (*Community Relations Division*) dentro do Departamento de Educação, cujo propósito era disponibilizar financiamento para iniciativas educacionais entre os grupos e os conselhos distritais (*Local District Councils*) espalhados pelas províncias, que financiava projetos esportivos e de recreação e a manutenção de centros de desenvolvimento comunitários. Em 1987, foi criado o *Central Community Relations Unit* (CCRU) que funcionava dentro do *Northern Ireland Office* (NIO)[7] (Hancock, 2008:221).

[7] Outras iniciativas importantes no seio da sociedade civil foram: *People Peace* em 1976 que foi laureada com o Prêmio Nobel da Paz e organizava marchas e manifestações públicas, além de grupos de cunho religioso como a *Corrymeela Community* e o *Quaker Peace Education Project*

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

Em 1990[8] foi inaugurado o CRC para coordenar o crescente setor de organizações voltadas para as relações comunitárias que havia se expandido de maneira informal. Ao contrário de seu antecessor, o CRC foi concebido para ser uma entidade autônoma controlada por um conselho de oito curadores eleitos metade por indicação comunitária e a outra, pelo governo (Hancock, 2008:221; Bloomfield, 1995:158-9). Neste ponto, deve-se ressaltar que a realização de estudos dentro da abordagem "de baixo para cima" envolveria necessariamente uma análise da atuação do CRC que se firmou como a principal agência de coordenação de esforços provenientes da sociedade civil.

Os objetivos do CRC são oferecer apoio (financeiro, serviços, informações, orientação) para organizações locais; desenvolver oportunidades para o entendimento entre as comunidades; difundir a conscientização acerca do trabalho comunitário na sociedade e, encorajar o debate construtivo. O trabalho de CRC é divido em três grandes áreas: estimular organizações sociais a desenvolverem um trabalho comunitário dentro de suas políticas e práticas, trabalhar com igrejas e grupos voltados para as atividades comunais e promover a aceitação e o respeito pela diversidade cultural. Os programas conduzidos pelo CRC incluem comunicação e aprendizado, diversidade cultural, integração européia, administração, financiamento e desenvolvimento, políticas e desenvolvimento e relações entre as comunidades (CRC, 2009).

Na avaliação de Bloomfield, a atuação mais importante do CRC foi a divulgação de informações e o treinamento que deram origem a uma rede de organizações que cresceu e se profissionalizou. Além disso, o CRC acabou por forjar um cenário social menos hostil e mais receptivo para o desenrolar de um processo de paz. Por outro lado, o CRC se firmou como a principal agência de financiamento das ONGs, o que torna o CRC uma espécie de guardião do setor gerando uma padronização do trabalho comunitário (Bloomfield, 1995:159).

(Byrne, 2001:340). *Cultural Traditions Group*, *Northern Ireland Voluntary Trust* e *Mediation Network* são outros grupos dignos de nota (Bloomfield, 1997:135).

[8] De 1992 a 1993 funcionou a *Opsahl Commission*, proposta pelos governos irlandês e britânico. Chefiada pelo norueguês Torkel Opsahl visou estudar maneiras possíveis de integração entre as comunidades na Irlanda do Norte. Embora não tenha chegado a conclusões originais, o relatório da comissão revelou a predisposição de vários grupos da sociedade civil de se engajarem em iniciativas para a paz resgatando estes setores da alienação. Como resultado observou-se um aumento no debate social sobre o conflito e o surgimento de parcerias em diversas áreas buscando mitigar o sectarismo como indústria, negócios, sindicatos e mídias (McCartney, 1999).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

Ao analisar o impacto destas organizações de resolução de conflitos que trabalham com a sociedade civil, Cochrane investiga se estas tiverem impacto na mudança dos termos do debate político. Para o autor, é razoável concluir que o setor trouxe melhorias para o conflito da Irlanda do Norte. Em primeiro lugar, preencheu um vácuo deixado pelos atores políticos ativistas nos anos 70 e 80 quando a ação paramilitar estava em alta. Constituíram, assim, uma alternativa política mediante a ausência de um debate no nível governamental acerca da possibilidade de divisão do poder e resolução do conflito entre os grupos beligerantes. Com isso, foi criado um espaço para a discussão, diálogo e expressão do ativismo. O setor proporcionou fóruns de discussão na sociedade que fomentaram maior entendimento entre as partes, além de serem ambientes seguros em que os indivíduos podiam discutir sobre suas idéias e experiências relacionadas ao conflito (Cochrane, 2002:161; Curtis, 2005:353; McCartney, 1999; Miall, 2001:11).

Em segundo lugar, as organizações da sociedade civil contribuíram com a sofisticação do debate político em áreas como direitos humanos, igualdade e inclusão social buscando pressionando reformas nas legislações governamentais pertinentes. Outra conseqüência foi o crescimento da educação integrada (Curtis, 2005:350). Os grupos sociais também foram contemplados no GFA com a criação do Fórum Civil pelo parágrafo 34 do Acordo. O fórum representa uma inovação na política da Irlanda do Norte e é composto por representantes dos setores de negócios, dos sindicatos e do voluntariado. Seu funcionamento possui caráter consultivo acerca de questões sociais, econômicas e culturais (Cochrane, 2000:19).

Em terceiro lugar, o vigor da sociedade civil organizada ficou demonstrado na campanha realizada para a aprovação do acordo em referendo popular após a sua assinatura. Neste momento, ficou clara a liderança carismática e dinâmica exercida pela sociedade civil. A campanha repercutiu de forma positiva nos líderes que haviam acabado de negociar o acordo. Como resultado, o referendo obteve 71% de aprovação popular (Cochrane & Dunn, 2002:182).

O dilema de se estudar esse setor na Irlanda do Norte reside principalmente na dificuldade de estabelecer relações de causa e efeito da atuação das ONGs e seu impacto no processo de paz. Não há uma ligação clara entre a atuação social e o sucesso das negociações entre as elites com a assinatura do

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

acordo. As iniciativas da sociedade civil possuem um impacto indireto no processo de paz. Por exemplo, McCartney observa que muitos ativistas comunitários acabavam tendo uma relação com grupos paramilitares, fato que explica em parte a abertura progressiva dos partidos políticos ligados a estes grupos, tal como o Sinn Féin, a iniciativas de resolução de conflitos (McCartney, 1999). Para Cochrane, embora a influência do setor na Irlanda do Norte não tivesse sido grande no decurso do conflito, seu papel maior foi o de ser uma espécie de amálgama que manteve a sociedade unida e que conseguiu absorver parte do impacto da violência (Cochrane & Dunn, 2002).

Na mesma linha, Curtis reconhece que responder se as organizações da sociedade civil realmente geram a paz é uma correlação difícil de ser expressa em termos absolutos ou quantitativos. De fato, a correlação do nível de atividades conduzidas pelas ONGs e as estatísticas acerca da violência não traz explicações acerca de sua eficácia ou efeitos. Além disso, a prevenção direta da violência política e o alcance de uma solução elitista para o conflito nunca foram o objetivo central das ONGs (Curtis, 2005:349).

A terminologia utilizada para se referir às organizações da sociedade civil em seus objetivos e resultados é também confusa. Isto ocorre pois o conflito é político, assim como a atuação das ONGs. O próprio termo "processo de paz" é contraditório quando analisado em meio ao contexto social. Em uma entrevista a Cochrane e Dunn, um dos ativistas declarou "it depends what you mean by peace [...]. I don't think we will ever have peace because we will never have a lack of division" (Cochrane & Dunn, 2002:158). Tal confusão conceitual gera sérias dificuldades de cunho metodológico na realização de pesquisas de campo, entrevistas e comparação da atuação das organizações (Atashi, 2005:144-3).

Cochrane conclui que a influência do setor da sociedade civil foi principalmente em termos de produção de novas forças sociais que tiveram um impacto indireto, gradual e cumulativo no processo político que levou ao acordo de paz e a redução da violência política. O trabalho na divulgação de campanhas em prol da paz e do respeito aos direitos humanos foram importantes para tornar visível que uma grande parcela populacional na Irlanda do Norte posicionava-se contra a violência (Cochrane, 2006). Não está na sociedade civil, portanto, a explicação para o progresso do processo de paz nos anos 90. Foram a realidade da guerra e a política de poder, permeada por um esgotamento do próprio conflito e a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

constatação pelos grupos paramilitares de que sua campanha não apresentava chances de ser bem sucedida que levaram às negociações. Assim, de acordo com Cochrane e Dunn:

> The harsh political fact, therefore, was that it was the realities of war and the power politics that flowed from it which had produced a less violent society in Northern Ireland, and not the non-governmental sector or the consciouness-raising activities for peace. [...] Things that move things forward are pain. (Cochrane & Dunn, 2002: 159) (Grifo no original).

Curtis analisa que durante a implementação parcial do acordo, o processo de paz da Irlanda do Norte tornou-se cada vez mais excludente em relação à participação social e predominou a visão das elites. Na prática a foi tendência a subordinação dos *Tracks II* e *III* às negociações entre as elites políticas (Curtis, 2005:362). O impacto da sociedade civil tende a ser desconsiderado pelos políticos com o argumento de que estes possuem um alcance menor e não representam um envolvimento com a "verdadeira política" que ocorre em nível das elites (McCartney, 1999).

A conclusão dos autores que estudam o papel das organizações da sociedade civil é de que o poder é o elemento fundamental capaz de desencadear o processo de paz e está identificado com as elites políticas. Nesse sentido, Atashi coloca que o papel dos civis e suas organizações se revela mais importante na fase de implementação do acordo impedindo um retorno à violência e impulsionando uma saída para possíveis impasses (Atashi, 2005:79).

As abordagens de "baixo para cima" congregam uma quantidade menor de estudos em comparação às abordagens de "cima para baixo". As razões principais para tanto são, como já citado, de cunho metodológico e relacionadas também à grande quantidade de atores envolvidos e à diversidade de atividades promovidas pelos mesmos. Os atores privilegiados pertencem aos *Tracks II* e *III* – lideranças comunitárias e organizações da sociedade civil – e suas estratégias de ação vão desde workshops, tratamento do trauma pós-conflito, atividades para a reconciliação até desenvolvimento e direitos humanos. Os trabalhos são não-oficiais e não coercitivos, visando contemplar tanto o processo de construção da paz quanto a transformação das estruturas do conflito no longo prazo. A paz é considerada, então, em sua forma positiva cujo foco está na superação da

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

violência estrutural cristalizada em instituições sociais que perpetuam a desigualdade e a privação de direitos e, consequentemente, o conflito.

A atuação das iniciativas de paz que ocorrem nos *Tracks I*, *II* e *III* não ocorre de forma ordenada e integrada. Fitzduff identifica que tanto as elites quanto a sociedade civil se mostram relutantes em reconhecer os esforços mútuos feitos pela paz (Fitzduff, 2002). Alguns autores buscaram construir um *framework* para aplicar na Irlanda do Norte o modelo de transformação de conflitos proposto por Lederach (1997) em que os três *Tracks* seriam estimulados e integrados de forma complementar para resolução do conflito na Irlanda do Norte. Porém, autores que se propõem a realizar este tipo de análise como Byrne (2001), Bloomfield (1997) e Hancock (2008) recaem na dificuldade de estabelecer ligações entre os vários níveis. Hancock identifica que a única organização que perpassa todos os níveis e tem sua importância reconhecida pela sociedade, acadêmicos e políticos é o CRC que, por ser uma instituição que centraliza várias iniciativas de paz, consegue ter uma organização maior em sua ação. A tentativa de ordenar os diversos atores nos vários níveis em um todo coerente assemelha-se à tarefa discernida por Crocker, Hampson e Aall sobre o desafio do aspecto multipartidário de mediação. Para estes autores, coordenar estas inúmeras iniciativas de promoção da paz é, tal como expressado no título de seu livro *Herding Cats*, tentar organizar animais independentes como gatos que agem de acordo com seus propósitos (Crocker, Hampson, Aall, 1999:4).

Ao fim desta seção é preciso determinar de qual abordagem será derivado o modelo de resolução de conflitos a ser aplicado na análise do processo de paz norte-irlandês. Não se ignora que existe um grau de interdependência entre as duas abordagens citadas e que na prática reitera-se a necessidade de congregar as duas abordagens. Entretanto, devido aos impasses metodológicos em auferir o impacto do setor social na construção da paz, à impossibilidade de realização de um trabalho de campo e a inexistência de uma quantidade expressiva trabalhos sistemáticos sobre o tema dentro da abordagem *grass-roots*, optaremos, no presente trabalho, por realizar uma análise "de cima para baixo". Será estudado o processo de mediação elitista do GFA no qual estiveram presentes os principais líderes dos partidos políticos da Irlanda do Norte. Assim, será feita uma análise de como a mediação gerenciou o conflito na Irlanda do Norte enfatizando suas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

características, limitações e as conseqüências geradas para a implementação da paz na região.

2.3.
O modelo de mediação internacional de gerenciamento de conflito

A atuação de terceiros (estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais, dentre outros) no gerenciamento e resolução de conflitos intra estatais aumentou de forma significativa no período pós-Guerra Fria. O gerenciamento destes conflitos se tornou mais complexo, expondo as limitações dos mecanismos tradicionais de se lidar com o conflito como também criando oportunidades para a aplicação de meios inovadores de gerenciamento do mesmo. Neste contexto, a prática da mediação e da intervenção de terceiros se torna uma das áreas mais promissoras e a mediação assoma-se como uma opção pacífica, que não representa uma agressão direta aos princípios de soberania do sistema internacional. A atuação de *outsiders* envolve colocar as partes beligerantes em contato, estabelecer agendas de negociação, clarear questões e formular acordos, ou seja, promover a abertura de novos espaços políticos. Isso não implica dizer que atores externos são os agentes principais do processo de negociação, pelo contrário, são as partes envolvidas as peças-chave para a resolução do conflito (Bercovitch, 2000; Hoffman, 1992:263; Touval & Zartman, 2001).

Nos anos 90 e no início do século XXI, as negociações puseram fim a vários conflitos em diversas partes do mundo. Crocker, Hampson e Aall analisam que as terceiras partes tiveram um papel fundamental em promover a assinatura de diversos acordos de paz. No entanto, estes autores identificam que face à persistência dos conflitos intratáveis, a literatura mudou progressivamente o foco de como os conflitos poderiam ser terminados, e qual seria o papel do mediador neste processo, para como os conflitos poderiam ser prevenidos. Tal mudança de foco se deve, segundo os autores, a três explicações: a frustração ocasionada por repetidos fracassos da intervenção de terceiros, a visão de alguns formuladores de política de que envolver-se nestes conflitos seria causa perdida e a percepção de que estes conflitos teriam se tornados resistentes a quaisquer possibilidades de gerenciamento (Crocker, Hampson, Aall, 2004:5-6). Mesmo após o impacto do 11

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

de setembro de 2001 e da guerra contra o terror nas relações internacionais, estes eventos não produziram mudanças significativas na natureza e na prática da mediação internacional (Touval & Zartman, 2007:437). Crocker et. al. colocam que, à luz destes andamentos da política internacional, combinados à persistência dos conflitos intratáveis, é preciso valorizar a mediação. A mediação deve ser vista como um instrumento de engajamento estratégico dos estados para a promoção da paz especialmente em regiões onde a guerra prolongada gera um terreno fértil para atividades como contrabando de armas e organização de grupos criminosos prejudicando a segurança regional e a instabilidade do sistema internacional como um todo (Crocker, Hampson, Aall, 2004:14).

Por muito tempo o estudo da mediação foi marcado pela imprecisão conceitual e pela falta de informação. A prática de mediadores, formais e informais, permanecia encerrada em portas fechadas e não se achava possível a condução de análises sistemáticas das técnicas e dos casos. No entanto, a mediação pode ser e deve ser submetida a estudos que formem um corpo teórico destinado a promover maior entendimento da mesma como instrumento de resolução de conflitos (Bercovitch, 2000; Bercovitch, 1996; Wall Jr. *et al.* 2001; Hoffman, 1992:279).

2.3.1.
A natureza da mediação

A mediação é essencialmente um adjunto da negociação, porém, são processos distintos. A esse respeito, a mediação é um procedimento calcado na negociação em que um *outsider* auxilia as partes a chegarem a um acordo, ou seja, a mediação é a continuação das negociações por outros meios (Druckman, 1997; Bercovitch & Jackson 2001:60; Rezek, 2000:334). O mediador é um participante ativo, autorizado e requisitado para avançar as propostas e interpretar, assim como transmitir, as propostas para cada parte (Merrills, 1998).

A negociação é mais usada quando os conflitos são relativamente simples e não se observa assimetria significativa entre as partes. Neste processo os atores se comunicam trocando propostas a fim de dirimirem questões de preocupação comum. Por outro lado, a mediação abrange disputas mais longas em que se apresentam impasses na busca por um consenso. Neste contexto, as partes

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

calculam que a assistência externa de um mediador é necessária para impulsionar o processo de resolução (Bercovitch & Jackson, 2001:62).

No âmbito da solução pacífica de controvérsias internacional, existem outros instrumentos além da mediação e negociação. Rezek[9] divide estes instrumentos em meios diplomáticos que abrangem bons ofícios, sistema de consultas, mediação e conciliação; e meios jurídicos como a arbitragem e a atuação de cortes jurídicas[10]. Nos bons ofícios há um entendimento direto entre os contendores facilitado pela ação de um terceiro que se limita a aproximá-los e proporcionar um campo neutro de negociação a fim de superar um clima de desconfiança ou hostilidade. Geralmente, os bons ofícios são oferecidos pela parte terceira que não se propõe a elaborar soluções. O sistema de consultas refere-se a um entendimento direto programado sem a intervenção de terceiros em que as partes se encontram periodicamente para resolver suas pendências pelo diálogo. A conciliação diz respeito a uma variante da mediação com a utilização de um aparato formal em que uma comissão composta por um número ímpar de conciliadores toma decisões por maioria e cujo parecer final tem caráter não-obrigatório. A conciliação é geralmente prevista em tratos internacionais como a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados de 1969. Por fim, a arbitragem constitui um mecanismo jurisdicional não judiciário no qual as partes escolhem um árbitro, descrevem a matéria do conflito e a delimitação das regras aplicáveis. Embora seja um procedimento voluntário, a decisão arbitral possui caráter vinculante (Rezek, 2000:331-43). A gama destas possíveis formas de intervenção de terceiros se traduz em um espectro composto por formas menos coercitivas como a negociação simples até as mais autoritárias como a arbitragem (Hoffman, 1992:264).

Na mediação as partes não são obrigadas a aceitar a proposta do mediador. O que os mediadores fazem para a resolução de um conflito depende em larga medida de quem são e dos recursos que possuem. No entanto, em última instância, seus esforços dependem também de quem são as partes, do contexto do conflito,

[9] Existem ainda os meios políticos oferecidos pela ONU em que a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança podem ser utilizados como instâncias de solução de controvérsias e os esquemas regionais especializados disponibilizados por organizações como OEA e Liga Árabe (v. Rezek, 2000).

[10] Dentre os meios jurisdicionais há a atuação de cortes jurídicas internacionais como a Corte Internacional de Justiça (CIJ), a Corte de Justiça das Comunidades Européias e o Tribunal Internacional do Direito do Mar (v. Rezek, 2000:356-7).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

do que está em jogo e da natureza da interação (Bercovitch, 1997). A mediação é, sobretudo, adaptável e reativa, o que se reflete no caráter *ad hoc* do processo de negociação.

As características centrais da mediação são, de acordo com Bercovitch (1997:127-8):

1. Extensão e continuação pacífica do conflito por outros meios;
2. Intervenção de terceiros;
3. Não-coercitividade, não-violência e não-obrigatoriedade;
4. Tentativa de interferir, mudar, resolver ou influenciar o conflito de alguma forma;
5. Colocação no conflito, por parte dos mediadores, de idéias, conhecimento e interesses próprios, ou seja, os mediadores possuem sua própria agenda acerca do conflito;
6. Voluntariedade;
7. Operação em uma base *ad hoc*.

A definição de mediação deve abranger os aspectos das intenções do mediador, fornecer uma distinção em relação à outros processos de intervenção de terceiros e descrever os atributos dos mediadores. No entanto, a mediação é um campo aberto a uma miríade de contextos, estratégias e comportamentos. Por isso, não se configura tarefa fácil defini-la de forma a captar a essência do processo. Na definição de Bercovitch, a mediação é um processo de gerenciamento do conflito que está relacionado, mas difere, da negociação direta entre as partes. Na mediação aqueles que fazem parte do conflito buscam a assistência de, ou aceitam o auxílio de, um *outsider* (seja um estado, uma organização, um grupo ou um indivíduo) no intuito de mudar suas percepções ou comportamento sem recorrer à força física ou à autoridade da lei (Bercovitch, 1997).

Segundo Merrills, a mediação possui a vantagem de avançar as negociações por meio do impulso ativo do mediador. A mediação é propícia para se atingir um compromisso, visto que pode ser um incentivo para que as partes se sintam à vontade para realizar concessões, dado o seu caráter não-vinculante (Merrills, 1996). A mediação é uma forma legítima de promoção da paz e se mostra particularmente apropriada quando o conflito é longo e complexo; há um impasse entre as partes conflitantes; não há disposição entre as partes para arcar com mais custos no conflito e perda de vidas e as partes estão inclinadas a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

cooperarem, tácita ou abertamente (Touval & Zartman, 2001). Entretanto, na concepção de Miall *et al.,* embora o conceito de mediação envolva uma conotação positiva, pode envolver também formas negativas implicando o exercício de algum grau de coerção (Miall *et al.*, 1999)

A literatura acerca da mediação internacional abrange um leque extremamente variado em termos de abordagens e perspectivas. O estado da arte varia de estudos que discutem implicações políticas da mediação, passando pelo caráter da intervenção de terceiros no conflito, até estudos acerca do comportamento do mediador. Alguns estudos propõem diretrizes para a atuação prática do mediador, ao passo que outros focam na descrição e no desenvolvimento teórico. Segundo, Wall Jr. *et al.* a literatura que descreve a mediação em si, seus resultados e abordagens é bastante descritiva, sendo que o potencial para o desenvolvimento teórico está na literatura que lida com a investigação dos fatores que levam à aceitação do processo de mediação, à utilização de determinadas estratégias pelo mediador e ao surgimento de determinados resultados (Wall Jr. *et al*, 2001).

A diversidade de atores e estratégias na mediação impede que haja uma maneira certa ou mais recomendável de mediar os conflitos internacionais. O mediador pode utilizar diversas estratégias para conduzir o processo. Uma vez iniciada a mediação, é preciso que as partes e o mediador encontrem uma fórmula aceitável para a negociação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.3.2.
A mediação e o uso da força

O objetivo básico da negociação conduzida no processo de mediação é chegar a um acordo aceitável pelas partes. Esta acepção básica suscita uma série de questionamentos quanto ao uso da força: o objetivo de chegar a um acordo pode ser cumprido mesmo com o emprego da força? O mediador considerado "forte" estaria disposto a trabalhar por um acordo que satisfaça o interesse das partes? De que forma o mediador "forte" trabalha? Há limites para a utilização da força na mediação?

Em primeiro lugar, constata-se que a intervenção de terceiros muda o padrão de um conflito com a introdução do mediador. A presença de um mediador

com poder altera também a balança de poder entre as partes pela utilização ou não de incentivos positivos (*carrots*) e negativos (*sticks*) com os quais o mediador pode priorizar a adoção de uma solução em detrimento de outros resultados possíveis. Miall, Ramsbotham e Woodhouse definem esta situação em que um grau de coerção está presente como *mediation with muscle*, já Ropers utiliza o termo *power mediation*. Neste tipo de mediação o resultado está diretamente relacionado aos interesses do terceiro interventor e de sua capacidade de fazer com que um determinado resultado prevaleça (Miall, Ramsbotham, Woodhouse, 2006:18-9; Ropers, 1997:6)

Dentro da literatura sobre mediação internacional de conflitos, a estrutura da política internacional é vista como um aspecto que contribui com uma dimensão de poder político para a natureza, técnicas e resultados do processo. A mediação acaba sendo vista como um âmbito para o exercício do poder e influência (Hoffman, 1992:267).

O próprio conceito de poder dentro da mediação é ambíguo. Existem muitos outros termos que são utilizados pelos estudiosos como: força, influência, controle e alavancagem. É preciso, então, esclarecer do que está se falando quando se trata de força na mediação. A mediação é uma relação social, logo, a força neste processo reflete o poder social pelo qual uma parte possui a habilidade e a disposição para influenciar a outra a atingir determinado objetivo. Na negociação o poder está relacionado ao interesse egoístico das partes, ou seja, cada parte almeja sobrepujar a outra e conseguir fazer com que suas demandas prevaleçam. Por outro lado, a busca do mediador por um acordo aceitável é também um processo de convencimento e de influência sobre as partes, portanto, o poder está inequivocamente presente (Touval & Zartman, 2007; Carnevale, 2002).

A concepção tradicional de poder na mediação está ligada à noção de dependência pela qual as partes necessitam da presença do mediador para encontrar soluções. Carnevale amplia esta análise ao avaliar que o poder social não estaria apenas baseado em recursos, mas é também tático, ou seja, ligado às vantagens que o mediador pode proporcionar com sua habilidade. Neste sentido Carnevale propõe uma subdivisão entre a força estratégia e a força tática (Carnevale, 2002). A força estratégica refere-se aos recursos que o mediador traz para a mesa de negociação. Trata-se do aspecto do poder social concernente aos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

recursos e relações que o mediador possui. Os elementos que compõem a força estratégica são: legitimidade, informação, conhecimento, referência, coerção, recompensa e relacionamento (Carnevale, 2002).

No tocante à legitimidade, a influência está ligada à crença de que o mediador possui a prerrogativa de prescrever comportamentos derivados de uma norma já aceita pelos disputantes. Ou seja, a influência reside no julgamento sobre como agir, sendo que a autoridade mediadora determina esse padrão. É o caso, por exemplo, de mediações empreendidas pelo Papa e por organizações internacionais como a ONU (Carnevale, 2002:29).

Por meio da informação, o mediador pode proporcionar informações que façam com que a adesão aos requisitos do mediador seja considerada razoável e racional. Para tanto, geralmente requer-se o entendimento de valores e prioridades das partes. Isto porque o caráter apelativo da informação deve ligar o objetivo desejado a esses valores. Este aspecto do mediador pode ser ligado aos papéis de comunicador e facilitador que pode desempenhar o mediador (Carnevale, 2002; Touval & Zartman, 2001).

Pelo aspecto do conhecimento, o mediador pode possuir impacto derivado de um conhecimento especial ou pela reputação de possuir esse conhecimento. Nesse caso trata-se, usualmente, de um mediador oriundo do contexto de uma das partes. Pelo poder referencial, os mediadores podem ganhar força pelo status e prestígio, assim como carisma - elementos que podem aumentar sua capacidade de persuasão. Tais características estão associadas a indivíduos pertencentes à elite política (Carnevale, 2002).

O poder de coerção, por sua vez, diz respeito à pressão que o mediador pode exercer sobre as partes, que envolve esforços para reduzir as limitações e/ou aspirações das partes. O poder de recompensa ocorre quando o mediador possui a aptidão de prover recompensas ou benefícios (*carrots*) em troca de um acordo ou compromisso. Está relacionado ao papel do mediador como manipulador (Carnevale, 2002).

Por fim, o poder do relacionamento se refere ao papel estrutural exercido pelo mediador que transforma a interação dual entre as partes em uma relação triangular. O mediador se posiciona, então, de forma a trabalhar o seu relacionamento com as partes, compondo ou ameaçando coalizões e/ou tirando vantagens, incentivando um acordo entre elas (Carnevale, 2002).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

O outro tipo de força classificado por Carnevale é o da força tática que se refere ao comportamento do mediador na mesa de negociações incluindo manobras, técnicas e procedimentos. A maior parte das discussões sobre mediação gira em torno da descrição do uso da força tática. Nesse sentido, quase tudo o que um mediador faz pode ser considerado uma influência no processo, inclusive, sua simples presença física. Carnevale classifica quatro categorias de força tática: comunicação, imagem, criação de *momentum* e relacional (Carnevale 2002).

A tática de comunicação envolve o controle da informação disponível para as partes, o que também implica no controle do nível emocional das negociações. Geralmente o mediador separa a partes e atua como ponte de comunicação entre elas permitindo, assim, o esclarecimento de interesses e posições por meio do controle de expressões de raiva, descontentamento ou insatisfação. Conexo à comunicação, está a tática de imagem pela qual o mediador afeta a imagem que uma parte possui da outra ao interpretar eventos e evitando a exposição de umas das partes na troca de concessões. A criação de *momentum* na cooperação entre as partes implica o emprego de táticas como controle da agenda, esforços para construir confiança e o desenvolvimento de um *framework* acerca dos principais temas na negociação. Por fim, a força tática relacional diz respeito ao relacionamento que o mediador mantém com as partes e a habilidade deste em modificar este relacionamento para aumentar as chances de sucesso da mediação (Carnevale, 2002:31).

O poder estratégico e tático estão inter-relacionados. Quanto mais poder estratégico tiver o mediador, este diferencial permitirá o uso de recursos táticos mais diversos. A análise destas duas formas de poder na mediação torna possível também a separação dos efeitos da mediação entre aqueles decorrentes do comportamento do mediador (tático) e os oriundos da estrutura de mediação (estratégico) (Carnevale, 2002:33).

A divisão proposta por Carnevale pode ser relacionada à concepção de Miall, Ramsbotham e Woodhouse. Estes autores reconhecem o conceito ambíguo de poder expresso na distinção entre *hard* (comando, ordem, mandamento) e *soft power* (persuasão, indução) e propõem um entendimento tripartite do poder, a saber: poder de ameaça - capacidade de impor uma solução; poder de troca, relacionado à barganha e ao comprometimento e poder integrativo, associado à

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

persuasão e transformação no longo prazo (Miall, Ramsbotham e Woodhouse, 2006:20).

Os mediadores podem se valer dos diferentes tipos de poder na mediação. Ressalta-se que o mediador com poder geralmente figura nas iniciativas de *Track I* que abrange como atores líderes políticos e militares e representantes das partes em conflitos em iniciativas de cunho oficial (Reimann, 2001:6; Ropers, 1997: 26).

Vale notar que o uso do poder na mediação possui limitações ditadas pela própria natureza de voluntariedade do procedimento, ou seja, a mediação não é um processo imposto e as partes devem assentir com a presença do mediador. Assim, mesmo que o poder seja intrínseco à relação social que ocorre no âmbito da mediação, a capacidade do mediador de exercer este poder é restrita. Nesse contexto, Touval e Zartman apontam para a relação circular que existe na mediação pela qual o poder do mediador depende das partes, ao passo que a aceitação do mediador pelas partes depende de sua capacidade em exercer seu poder na produção um acordo aceitável. Portanto, a aceitação do mediador é decorrente de sua capacidade de alavancar o processo. Esta influência possui cinco fontes: persuasão, habilidade de tornar opções de acordo mais apelativas para as partes; extração, habilidade de trazer soluções atrativas para as partes; terminação, habilidade de se retirar da mediação para influenciar um resultado; privação, habilidade de controlar recursos e transferi-los entre as partes e gratificação, habilidade de adicionar recursos para promover determinado resultado (Touval & Zartman, 2007:447). Os quesitos propostos por Touval e Zartman privilegiam o conceito de força tática relacionado ao comportamento e habilidade do mediador dentro da classificação proposta por Carnevale.

Observa-se que o poder é um elemento sempre presente na mediação e possui caráter multi-dimensional. Seja em sua forma tática ou estratégica, a efetividade do uso da força e a alavancagem do processo de mediação depende, em última instância, das próprias partes ao se mostrarem resistentes ou não às investidas do mediador (Touval & Zartman, 2007:447). Finalmente, é preciso atentar que o uso da força na mediação é sujeito a riscos. O mediador que se vale excessivamente do poder para promover determinado curso de ação pode incorrer em superficialidade em relação ao tratamento da disputa, se transformar em uma parte do conflito, correr o risco de impor uma solução que não se sustenta no longo prazo e, até mesmo, exacerbar o conflito.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.3.3.
Tipos de mediador

A inevitabilidade e a onipresença do conflito, além de um ambiente em que não há uma autoridade central como no sistema internacional, fazem com que a diversidade da mediação e os tipos de mediadores sejam bastante amplos. É possível, porém, fazer uma classificação em categorias mais gerais: indivíduos, estados e organizações internacionais e regionais (Bercovitch, 1997; Touval & Zartman, 2001).

É preciso ressaltar que o reconhecimento da diversidade de atores envolvidos com a mediação também traz a problemática da mediação multipartidária. Tal problemática acompanhou a mudança observada no caráter dos conflitos no pós-Guerra Fria que implicou em uma complexificação da resposta a estes conflitos. Assim, não raro observam-se múltiplos mediadores e uma variedade de terceiras partes como operações de paz, agências de desenvolvimento e organizações não-governamentais. Essa diversidade mostra-se um desafio no estudo da atuação destes atores na promoção da paz (Crocker, Hampson, Aall, 1999). Um primeiro passo é caracterizar os principais tipos de mediador.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.3.3.a
Indivíduos

A imagem tradicional do mediador é a de um indivíduo conciliador, de alta posição que procura promover o entendimento, restaurar a comunicação e auxiliar no gerenciamento do conflito. Tais indivíduos são, geralmente, representantes oficiais de seus governos em uma série de interações formais com outros representantes da elite dos disputantes. Por mediação individual, no entanto, entende-se a mediação conduzida por indivíduos que não são oficiais do governo ou seus representantes políticos. Embora, este tipo de mediação exiba grande variedade em relação aos outros tipos, pode se observar essencialmente duas categorias: formal ou informal (Bercovitch, 1997:139).

A mediação informal abrange praticantes que possuem um histórico de atitudes e experiência profissional que lhes dão a oportunidade de se envolverem com atividades de mediação entre partes reais em um conflito. Tais mediadores abordam o conflito como cidadãos privados e seus esforços visam à utilização de sua competência, credibilidade e experiência para criar situações e ocasiões em que a comunicação seja facilitada, um melhor entendimento entre as partes seja estabelecido e em que a resolução do conflito seja buscada (Kriesberg, 1997). Pode-se citar como exemplo, os esforços de dois acadêmicos israelenses, Pundak e Hirschfeld, e o norueguês Johan Holst que traçaram o caminho para negociações mais formais entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP). Outro exemplo é a assistência dada por instituições como o *International Negotiation Network* (INN) liderado pelo ex-presidente americano Jimmy Carter (Bercovitch, 1997:140).

A mediação formal ocorre quando um encarregado político, que pode ser um representante governamental ou tomador de decisão de alto nível, age em sua capacidade individual para mediar um conflito entre os representantes oficiais de outros estados. É o caso, por exemplo, de Richard Hoolbrooke na Bósnia, Dennis Ross e Gal. Zinni no Oriente Médio e George Mitchell na Irlanda do Norte. Invariavelmente ocorre dentro de uma estrutura formal como conferências e fóruns políticos, além de ser mais inflexível do que a mediação informal, com papéis e estratégias mais bem definidos (Bercovitch, 1997:141). A perda de flexibilidade, no entanto, é compensada pelo acesso direto a líderes influentes dentro do conflito. Logo, seus resultados são mais fáceis e rapidamente observáveis. Geralmente este tipo de mediação é indistinguível de relações diplomáticas.

Os mediadores individuais podem ou não ter recebido treinamento específico sobre técnicas e estratégicas a ser empregadas nas disputas. Bowling e Hoffman analisam este aspecto e afirmam que a mediação costuma funcionar mesmo quando o mediador individual não possui este treinamento, sendo que é mais importante considerar o mediador em si e suas características (Bowling & Hoffman, 2001:6).

Embora a combinação de qualidades pessoais do mediador seja um tema pouco analisado dentro dos estudos sobre mediação, esta possui impacto direto na efetividade do processo. Bowling e Hoffman ressaltam que empatia, paciência,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

persuasão, otimismo, confiabilidade, inteligência, criatividade, flexibilidade e bom senso são características do mediador que fazem a diferença no gerenciamento do conflito. De um ponto de vista psicológico, é estabelecida na mediação uma relação de interdependência entre o mediador (observador do conflito) e disputantes (observados) na qual o poder pessoal do mediador, ou seja, o carisma, é de grande relevância para a resolução da disputa (Bowling & Hoffman, 2001:16).

2.3.3.b.
Estados

Na seara das relações internacionais, a maior parte das mediações é conduzida por estados ou, mais precisamente, por seus representantes. Os estados utilizam a mediação como um instrumento de sua política externa. A intervenção por meio da mediação é legitimada em grande parte pelo objetivo de promover a paz. No entanto, a motivação para mediar deve ser relacionada também à dinâmica da interação competitiva ente os estados no sistema internacional. Nesse sentido, os estados podem agir tanto defensivamente, quando um conflito ameaça seus interesses, quanto buscando aumentar e exercer sua influência. As necessidades domésticas do estado envolvendo pressão de grupos da sociedade civil e opinião pública também atuam como fatores motivadores que impulsionam um estado para a mediação (Touval & Zartman, 2007:135).

Como visto, a mediação é basicamente um processo voluntário. Esta dimensão é importante quando se pensa nas relações entre estados, em que qualquer intervenção pode ser resistida pela invocação do respeito ao princípio da soberania. Para que a mediação entre os estados seja efetiva, é preciso, em primeiro lugar que seja aceitável pelos disputantes e que inspire o mínimo de confiança. Os estados tendem a aceitar uma mediação, ou seja, uma intervenção de uma parte terceira, se acreditarem que esta trará maior impulso à resolução pacífica do conflito. Do ponto de vista do estado interventor, este aspecto voluntário da mediação também a torna uma forma de intervenção de terceiros com baixo risco e custo, o que auxilia na motivação para mediar (Bercovitch, 1997).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

Dentro desta categoria, distingue-se usualmente entre dois tipos de mediação: a realizada pelos estados fortes e pequenos. Estados de menor porte como Nova Zelândia, Argélia, Suíça e Áustria se envolveram em um grande número de mediações. Isto porque, seu tamanho reduzido e sua aparente neutralidade os fazem ter uma imagem não-ameaçadora que os torna ideais para conduzir o processo de mediação. Geralmente estes estados são convidados pelas partes para intervir e sua atuação é mais freqüente em conflitos regionais. Estes estados possuem poucas alternativas de política externa e a mediação aumenta sua independência de ação em face aos mais fortes. Por sua posição de menor poder, tendem a empregar estratégias de mediação mais brandas como o diálogo com os disputantes e a facilitação da comunicação. Outros exemplos de mediação são a tentativa do Quênia e Zimbábue de mediar o conflito em Moçambique, África do Sul na Nigéria e Suazilândia, Arábia Saudita no Iêmen e Líbano e Noruega no Sri Lanka (Bercovitch, 1997; Touval & Zartman, 2007:441).

Os estado fortes, por sua vez, costumam criar a oportunidade de mediar. A mediação, inclusive, se torna um instrumento para proteger ou promover as aspirações deste tipo de estado que, por possuir interesses globais, envolve-se em conflitos em várias partes do globo. Desde 1945, os EUA têm atuado como o maior mediador de conflitos. Na dinâmica da Guerra Fria, os EUA temiam que os conflitos pudessem representar uma oportunidade para a URSS intervir e expandir a sua influência, portanto, os EUA geralmente buscavam restringir os conflitos fazendo com que seus diplomatas e políticos ganhassem experiência e passassem a ser mais solicitados a mediarem. A liderança americana continuou no pós-Guerra Fria mesmo em face de fatores como o crescimento de outros estados como mediadores, a política anti-terrorismo depois do 11 de setembro e a queda de popularidade causada pela Guerra do Iraque. O envolvimento americano é também atribuído ao apoio dado a iniciativas de mediação perpetradas por outros atores. Assim, o apoio dos EUA dado a algumas mediações se torna fundamental para a condução do processo como foi o caso da Irlanda do Norte em que o presidente Clinton atuou apoiando abertamente a mediação através de visitas a Belfast, discursos e a indicação do ex-senador George Mitchell para mediador (Touval & Zartman, 2007:439-40; Guelke, 1996).

Touval & Zartman observam que o padrão da motivação dos estados a mediarem não se modificou com o final da Guerra Fria e a ascensão da guerra

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

contra o terror. Porém foram afetados a predisposição das terceiras partes a se envolverem e a geografia política das intervenções. Neste contexto, os autores identificam que as preocupações humanitárias da opinião pública passaram a exercer uma preocupação maior apelando para a atuação dos governos como mediadores mesmo quando os conflitos não estão diretamente dentro dos interesses de segurança dos estados. Outro ponto é o crescimento da atuação coletiva dos estados na mediação e em conjunto com organizações internacionais e regionais, fato que diminui os riscos da mediação. É o caso, por exemplo, de Afeganistão, Angola, Burundi, Haiti, Libéria, Serra Leoa, Moçambique, Ruanda, Somália e Sudão (Touval & Zartman, 2007:440).

Tendo em vista a grande quantidade de recursos disponíveis, os estados fortes podem utilizar uma gama mais extensa de estratégias. Ademais, podem aplicar restrições (*sticks*) e incentivos (*carrots*), para afetar o curso da mediação. Desse modo, são capazes de gerar e manter uma predisposição para chegar a um acordo, pressionar por concessões, oferecer propostas e, até mesmo, alterar a motivação e a estrutura de *payoff* dos disputantes (Bercovitch, 1997).

Finalmente deves-se ter em mente que a mediação internacional não é um instrumento prescrito pelo direito internacional. Portanto, é uma relação que não possui forma rígida e sempre está em mutação. Suas características são redefinidas no curso das negociações e poucos aspectos são pré-determinados na mediação estatal. A mediação dos estados se encaixa nos moldes das relações diplomáticas.

2.3.3.c.
Organizações internacionais, regionais e não-governamentais

A dinâmica de conflitos no sistema internacional extrapola a oferta de envolvimento pelos estados. Conseqüentemente há uma crescente atuação das organizações internacionais e regionais nesse âmbito. Estas têm se tornado muitas vezes mais importantes do que os estados em oferecerem mecanismos e procedimentos para a resolução de conflitos. As motivações das organizações internacionais são mais complexas do que as motivações dos estados, muitas possuem a promoção da paz como objetivo principal, porém, algumas também são sujeitas à configuração dos interesses de seus estados membros.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

Três tipos de organizações desempenham um importante papel na área de resolução de conflitos: as organizações regionais, internacionais e as não-governamentais. Os dois primeiros tipos abrangem estados como seus integrantes como, por exemplo, a ONU e a OEA (Organização dos Estados Americanos). As não governamentais, por sua vez, representam grupos de indivíduos que reúnem conhecimento, estratégias e interesses a fim de promover seus objetivos comuns. É o caso da Anistia Internacional (Bercovitch, 1997: 143).

A organização internacional mais ativa na mediação e negociação de conflitos é a ONU cuja Carta traz o comprometimento em promover a solução pacífica de controvérsias expressos em seus artigos 1º, parágrafos 1º e 3º; e, no Capítulo VI. No contexto da Guerra Fria, a atuação da ONU foi de certa forma paralisada ficando mais restrita a mediação de conflitos isolados e no monitoramento do cessar-fogo e separação de partes beligerantes (Richmond, 1999:185; Herz & Hoffman, 2004:108).

No contexto do pós-Guerra Fria há um aumento em torno da mediação e do gerenciamento de conflitos pela ONU. O documento Agenda para Paz lançado pelo então Secretário Geral Boutros-Ghali em 1992 coloca ênfase nos desafios do desempenho da ONU não só em fazer a paz como também na prevenção de conflitos e na construção a paz. A atuação da organização é ampliada por meio de uma redefinição do escopo das operações de paz que passam a inclusive relativizar o consentimento das partes consagrado no referido Capítulo VI. As missões de paz adquirem caráter mais complexo e o emprego das técnicas de resolução de conflitos para além da mediação se torna mais abrangente (Herz & Hoffman, 2004:115). Essas mudanças acompanham a própria redefinição do conceito de segurança internacional e a centralidade que adquirem os conflitos intra-estatais.

O envolvimento da ONU em conflitos como Somália, Ruanda e Bósnia, apesar de minarem as expectativas de sucesso em promover e manter a paz, evidencia as oportunidades para a mediação. A ONU oferece um arsenal de recursos para a mediação geralmente indisponível para outros mediadores como pessoal especializado e a habilidade de mobilizar consenso internacional em torno de suas iniciativas (Bercovitch, 1997:143; Touval & Zartman, 2007: 440).

As organizações regionais como União Européia (UE), OEA e a OUA (Organização da Unidade Africana) aderem ao princípio da negociação e

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

mediação como meio principal de resolução de conflitos. Como as disputas ocorrem geralmente entre estados vizinhos ou extravasam fronteiras, a atuação das organizações regionais é importante e se vale de elementos como cultura, experiência e históricos comuns. Usualmente atuam em conjunto com outros mediadores (Bercovitch, 1997:144).

As organizações não-governamentais, por sua vez, operam de maneira independente dos estados e se aproximam mais de uma atuação imparcial nos conflitos. Possuem recursos mais limitados, apresentam estratégias mais restritas que tradicionalmente implicam intervenções de cunho mais humanitário que envolvem refugiados, prisioneiros de guerra ou reféns. A atuação destas organizações está relacionada a situações que demandam sigilo e imparcialidade ou quando governos e organizações internacionais não conseguem interferir no conflito. O papel destas organizações não está restrito ao do mediador tradicional, associado às elites políticas, e se aproxima de grupos da sociedade civil e de lideranças comunitárias (Dunn & Kriesberg, 2002:210). Touval & Zartman problematizam a questão da imparcialidade afirmando que, embora não sejam associadas aos interesses da política de poder entre os estados, tais organizações são motivadas por interesses próprios em estabelecerem sua presença no conflito, reafirmando a relevância da organização e sua boa reputação como mediadora (Touval & Zartman, 2007:442).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

2.3.4.
O aspecto comportamental na mediação

A mediação compreende uma série de atividades desempenhadas pelo mediador para facilitar o gerenciamento do conflito. Como o papel do mediador na arena internacional não é institucionalizado, é pertinente distinguir os vários papéis daqueles que exercem atividades de mediação nos conflitos internacionais. Os estudos sobre mediação buscam relacionar o comportamento do mediador às estratégias que estes empregam na resolução do conflito (Bercovitch & Houston, 2000:174).

A tipologia proposta por Touval e Zartman é uma das mais utilizadas pela literatura sobre a mediação. Para os autores, o mediador pode assumir três papéis de acordo com as estratégias que utilizam: comunicação, formulação e

manipulação, em ordem crescente de envolvimento do mediador. Cada um destes modos pressupõe a superação de um obstáculo pelo mediador para vencer a relutância das partes e promover um acordo (Touval & Zartman, 2007).

No primeiro papel, o de comunicador, o mediador atua como ponte entre as partes que não conseguem se comunicar diretamente devido ao conflito. Neste caso o mediador simplesmente atua tentando restabelecer o canal de comunicação e trocando mensagens entre as partes. Os mediadores podem ter que atuar esclarecendo o conteúdo das mensagens trocadas evitando interpretações que reforcem a retórica do conflito e/ou condensando as concessões das partes em um único documento sem interferir no conteúdo. Observa-se que este papel é meramente procedimental e passivo, não oferecendo uma contribuição substantiva para a mediação. As características do mediador comunicador são simpatia, tato e oratória, além de precisão e confiança (Touval & Zartman, 2007:446).

O segundo papel, formulação, requer que o mediador adentre no teor das negociações, visto que o conflito geralmente impede as partes de conceberem soluções integrativas que as tirem da disputa. Portanto, é requerido do mediador fórmulas que proporcionem um entendimento comum das questões em discussão, possíveis soluções e/ou uma noção compartilhada de justiça que acompanha a proposta. É importante que o mediador utilize seu poder de persuasão para conduzir as partes a este entendimento. A formulação implica um grau maior de envolvimento do mediador que deve ser capaz de pensar maneiras de tirar a negociação do impasse e conceber formas criativas de comprometer as partes com determinado curso de ação (Touval & Zartman, 2007:446).

Por fim, o terceiro papel, manipulação, requer um alto grau de envolvimento do mediador à medida que utiliza seu poder para impulsionar as partes rumo a um acordo. Aqui o mediador deve ir além da persuasão e tomar medidas para tornar a solução mais atrativa não só buscando apresentar a solução de forma a superar as divergências, como também adicionando benefícios e vantagens. Entretanto, neste papel o mediador coloca em risco sua aparência de neutralidade ao ter que tornar o conflito uma opção não atraente. Assim, o mediador trabalha com a possibilidade de colocar em risco a relação triangular da mediação expondo-se a conseqüências como ser visto como parte no conflito ou até unir as partes contra a mediação (Touval & Zartman, 2007:447).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

A mediação não é um processo linear em que é possível isolar variáveis e fazer uma análise de como cada fator influencia a dinâmica do conflito e suscita um comportamento específico do mediador. Por ser um processo dinâmico e recíproco é preciso considerar que cada aspecto que interfere na mediação – do conflito, do processo de mediação e a influência de outras tentativas para mediar – estimula a adoção de comportamentos diferenciados pelo mediador (Bercovitch & Houston, 2000:172).

Os estudos sobre comportamento dentro da mediação não se limitam a analisar somente o mediador, mas também se preocupam em considerar o tipo de comportamento que os disputantes devem adotar e o impacto deste na condução do processo de mediação e no seu resultado. Pruitt observa que a maioria dos conflitos é resolvida quando as partes reduzem suas expectativas e engajam-se na dinâmica de solucionar problemas. Pruitt elenca que os aspectos importantes do comportamento das partes são: a estruturação de soluções integrativas, busca pela efetividade na resolução de problemas e utilização de canais secundários e informais de comunicação (Pruitt, 2002).

O estudo de Pruitt sobre o comportamento das partes tem como princípio as medidas que as partes devem adotar para se envolverem no processo de mediação e fazer com que este atinja um resultado satisfatório para ambas. Esta visão é a tradicionalmente adotada nos estudos sobre mediação que assumem que a introdução do mediador faz com que as posições das partes se modifiquem para que compactuem com o processo de negociações em detrimento da continuidade da busca por uma vitória no conflito. Porém, é preciso considerar que nem sempre as partes aceitam a mediação com o intuito de buscar um acordo e fazer a paz.

A partir de uma perspectiva das partes na dinâmica dentro da mediação, Richmond coloca que os disputantes também podem se envolver na mediação visando obter vantagens dentro do conflito. Neste caso as partes possuem os chamados "objetivos desviados" que não implicam um comprometimento de fato com a iniciativa de paz. Tais objetivos compreendem: promover uma pausa no conflito para a reorganização da parte, internacionalizar o conflito, buscar novos aliados e legitimar sua posição e seu status (Richmond, 1998).

2.3.5.
Avaliando a mediação internacional

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

A relação entre o processo de mediação e o êxito em promover a paz em um conflito é freqüentemente mencionada, porém, raramente definida e de forma consensual entre os estudiosos da mediação internacional. Tradicionalmente, sobre este tema predominam trabalhos descritivos, que defendem a singularidade de cada caso analisado empiricamente; e, normativos, que, inspirados pela ciência comportamental e organizacional, afirmam que o sucesso no gerenciamento do conflito é possível desde que mediadores experientes se utilizem de técnicas adequadas (Bercovitch, 1991; Wall Jr *et al.*, 2001).

Na avaliação dos resultados do processo de mediação, os analistas empregam o conceito de sucesso. Segundo Kleiboer está ausente um ponto de referência comum para avaliar os resultados da mediação internacional. Nesse sentido, observam-se três tendências, primeiramente, os estudiosos evitam definir as noções de sucesso e fracasso, o que se torna um problema para as análises comparativas. Na segunda tendência, os autores optam por criar definições de sucesso particulares, variando entre conceitos restritivos a extremamente flexíveis ancorados na avaliação de resultados concretos como cessar-fogo e elaboração de acordos. No entanto, tais estudos abrem a possibilidade de diferentes avaliações e percepções acerca do mesmo processo de mediação, visto que, o que é considerado sucesso para uns, pode ser interpretado como um impasse para outros. Por fim, na terceira vertente, estão aqueles que substituem a noção de sucesso pela de efetividade, tomando os objetivos das partes ou do mediador como ponto de partida. Porém, esta abordagem também apresenta problemas, pois quaisquer perspectivas podem ser levadas em consideração, a do mediador ou a das partes. Ademais, nem sempre os objetivos em jogo são tangíveis ou passíveis de serem mensurados (Kleiboer, 1996:362).

Partindo destas considerações, Kleiboer conclui que as noções de sucesso e fracasso na avaliação do processo de mediação são delimitadas em abstrato pelos analistas. O problema fundamental é que não há uma articulação mais explícita com as teorias acerca da resolução de conflitos, que é o quadro mais geral que a mediação integra. Conseqüentemente, as análises acerca do sucesso da mediação produziram correlações e hipóteses *ad hoc*, mas não uma explicação para o sucesso (Kleiboer, 1996:382.).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

Cabe aqui, fazer uma distinção entre o sucesso de curto prazo e de longo prazo da mediação no âmbito do processo de paz. O sucesso de curto prazo se preocupa com os resultados imediatos que são observáveis durante a mediação após a mesma, na implementação do acordo de paz. O sucesso em longo prazo, por sua vez, está relacionado com os resultados observáveis na construção da paz após um período de tempo em que são considerados se as partes cumpriram com o acordo, se houve uma melhora no relacionamento entre elas, e se houve ausência de um retorno à violência (Zubek *et al.*, 1992).

No presente trabalho, a mediação possui o escopo de reestabelecer as relações sociais. O conflito é algo a ser controlado por esforços sistemáticos de gerenciamento, no entanto é também uma oportunidade de mudança social de uma estrutura de relações sociais contestada. O sucesso da mediação está relacionado, então, com a realização e a sustentabilidade de uma comunicação produtiva entre as partes do conflito, por meio da aplicação de diversas estratégias que impulsionam a construção da confiança entre as partes (Kleiboer, 1996).

O modelo de mediação tradicional proporciona a cessação das hostilidades e oferece um meio para que as partes convivam, mas não promove uma reconciliação profunda ou anula a beligerância das partes do conflito. Ao serem deixadas à própria sorte, as partes podem desconsiderar o acordo negociado na fase de mediação. Depois da celebração do acordo, o mediador deve atuar no sentido de monitorar a implementação oferecendo garantias e sanções e retornando à mesa de negociações caso ocorram impasses. Os disputantes precisam confiar que o envolvimento do mediador garantirá a implementação do acordo reduzindo riscos de violação pelo adversário (Hartzell & Hoddie, 2003; Touval & Zartman, 2001; Hampson, 1996; Rupesinghe, 1996:156).

A maior parte das análises de RC tem prestado pouca atenção à implementação no curto prazo dos acordos de paz, tendo focado no processo de mediação em si ou na construção da paz no longo prazo abrangendo temas mais amplos como reconciliação, promoção da justiça, restauração judicial, dentre outros. De acordo com Stedman, este aspecto pode ser explicado pela escassez de acordos negociados em guerras intra-estatais no período da Guerra Fria, o que fez com que a maior parte dos estudos na década de 80 focasse nas condições e ferramentas necessárias para que as partes negociassem e assinassem acordos de paz. Além disso, esta literatura possuía a tendência de conceber os processos de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB

paz de forma linear, ou seja, acordos assinados significariam uma redução irreversível do conflito. Stedman cita os casos do Zimbábue, Namíbia e Nicarágua nos anos 80 como exemplos que reforçam esta concepção. Porém, casos posteriores como Angola, Ruanda e Libéria apresentaram desafios a estas premissas e chamaram a atenção para as dificuldades das partes manterem o compromisso consagrado na assinatura do acordo (Stedman, 2001:7).

Longe de representar um cenário de redução do conflito, o período imediato após as partes terem assinado um acordo é um momento de fragilidade e incerteza quanto à manutenção do compromisso firmado pelas partes. Cada caso de implementação de acordos de paz reflete diferentes níveis de intensidade do conflito, sua duração e coesão das partes (Rothchild, 2002:117). No caso da Irlanda do Norte, a implementação do GFA estava prevista para durar um ano e meio – de 1998 quando o acordo é assinado, até o final de 1999 – e acaba por levar quase dez anos com renegociações em 2004 e 2006. Este período é bastante variável, Stedman cita os casos do Zimbábue com duração de três meses e da Bósnia, cinco anos (Farrington, 2008; Stedman, 2001:7).

É preciso atentar para o fato de que a implementação no curto prazo está ligada ao processo de mediação. Assim, o modo como foram conduzidas as negociações e as soluções propostas neste processo têm impacto direto na concretização do conteúdo do acordo. Por exemplo, Bose, em estudo de caso sobre o acordo de paz do Sri Lanka em 1987, ressalta o nexo entre mediação e implementação afirmando que a falência do acordo deveu-se às deficiência do processo de mediação (Bose, 2002). Nesse sentido, a mediação pode se tornar um processo impositivo ou ainda ser ampla e flexível de forma a não cooptar a partes. Na Irlanda do Norte, o processo de mediação é criticado não ter conseguido tratar das questões mais problemáticas tal como o desarmamento. Como resultado, o acordo foi configurado em termos ambíguos e vagos. Além disso, o processo de mediação não estimulou a construção de confiança entre as partes que não conseguiram atuar em conjunto para assegurar a construção da paz, sendo necessário renegociações posteriores.

O próximo capítulo fornecerá um retrato do conflito na Irlanda do Norte buscando explicitar o histórico da dinâmica de beligerância. Será feita uma caracterização das partes envolvidas no conflito e uma problematização das bases do processo de paz nos anos 90.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0710394/CB